

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Themenkatalog und Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4
Bundesagentur für Arbeit BA	4
Bundesärztekammer	7
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA	8
Deutsche Krankenhausgesellschaft DKG	12
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	14
Institut der deutschen Wirtschaft Köln IW	19
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB	22
Marburger Bund	27
Dr. Hartmut Seifert, Hans-Boeckler-Stiftung	29
Mirjam Alex, Berlin	31
Dr. Andreas Crusius, Rostock	32
D. Schriftliche Stellungnahmen nichteingeladener Verbände	34
Zentralverband des Deutschen Handwerks	34

Deutscher Bundestag
16. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

9. Dezember 2005
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎31487, 31483
Fax: 30487

Mitteilung

Tagesordnung

3. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 12. Dezember 2005, 13:00 – 15.00 Uhr
10117 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH), Sitzungssaal 3.101

Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des
Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer
Gesetze

(BT-Drucksache 16/109)

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technikfolgenabschätzung

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Sachverständigen- und Themenliste

Sachverständige

- Bundesagentur für Arbeit
- Bundesärztekammer
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
- Marburger Bund
- Dr. Hartmut Seifert, Düsseldorf
- Mirjam Alex, Berlin
- Dr. Andreas Crusius, Rostock

Themen

- Meldefristen bei Arbeitslosigkeit
- Personal-Service-Agentur
- Verlängerung befristeter Regelungen
 - Förderung der beruflichen Weiterbildung älterer und von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer (§ 417 SGB III)
 - Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)
 - Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421j SGB III)
 - Regelungen zur Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 421k SGB III)
 - Existenzgründungszuschuss (§ 421l SGB III)
 - Bezug von Arbeitslosengeld unter vereinfachten Bedingungen (§ 428 SGB III)
- Arbeitszeitgesetz

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)21

9. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Bundesagentur für Arbeit BA

Meldefristen bei Arbeitslosigkeit

Die BA begrüßt die Neufassung des § 37 b SGB III.

Die derzeitige Fassung des § 37 b SGB III wird von Sozialgerichten teilweise für zu unbestimmt gehalten. Damit treten die Sanktionsfolgen nicht ein. Die Neuregelung beseitigt diese Unsicherheit.

Mit der Änderung wird für die Pflicht zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung unabhängig von der individuellen Kündigungsfrist und befristeten oder unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen nunmehr grundsätzlich eine einheitliche Frist von drei Monaten festgelegt. Durch den einheitlichen spätesten Meldetermin kann die bisher erforderliche Sonderregelung für befristet Beschäftigte entfallen. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung ebenso, wie die Einführung einer nach Tagen bestimmten Reaktionsfrist, wenn zwischen der Kenntnis des Beendigungszeitpunktes und der Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses weniger als drei Monate liegen.

Perspektivisch hält die BA weitergehende Änderungen für erforderlich. Mit ihnen soll dem Gesetzeszweck, nämlich dem Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung, noch besser Rechnung getragen werden. Unter anderem sollte gesetzlich die Möglichkeit einer beispielsweise telefonischen Anzeige sowie eine Befreiungsmöglichkeit für Personen geschaffen werden, bei der die Meldepflicht erkennbar keine Wirkung erzielt (Bsp. Abgang in Arbeit, Aufnahme des Wehrdienstes / Zivildienstes, Schwangerschaft, Eintritt in den Ruhestand).

Personal-Service-Agenturen

Der Wegfall der Verpflichtung zum flächendeckenden Einsatz von PSA entspricht dem Vorschlag der BA zur Produktoptimierung und wird begrüßt. Somit können die Agenturen vor Ort über die Einrichtung von PSA entscheiden, sofern entsprechende Integrationserfolge zu erwarten sind. Damit wird die regionale Flexibilität beim Einsatz passgenauer und wirksamer Instrumente erhöht. Eine Reduzierung der PSA-Kapazitäten muss damit jedoch nicht zwangsläufig verbunden sein.

Die als Folge der Aufhebung der Verpflichtung zur Einrichtung mindestens einer PSA pro Agentur entfallenen

Regelungen über die Beteiligung an einem Verleihunternehmen sowie die Gründung von eigenen PSA durch die BA wird ebenfalls positiv bewertet. Die Einrichtung von PSA erfolgt somit künftig ausschließlich im Wege der öffentlichen Ausschreibung.

Verlängerung befristeter Regelungen**Förderung der beruflichen Weiterbildung älterer und von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer (§ 417 SGB III)**

Über das durch die Selbstverwaltung der BA initiierte 200-Mio.-Sonderprogramm für Geringqualifizierte und Ältere sollen im Jahr 2006 zusätzliche Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob das Instrument der beruflichen Weiterbildung für ältere Arbeitnehmern stärker als bisher in Anspruch genommen wird. Erst nach Abschluss dieses Sonderprogramms ist eine endgültige Stellungnahme über den Fortbestand dieses Instruments möglich.

Daher wird bis zur abschließenden Evaluation des oben benannten Programms eine befristete Verlängerung dieser Vorschrift befürwortet.

Verlängerung befristeter Regelungen**Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)**

Die BA sieht in der Zusammenarbeit mit Dritten die Chance, sich professionelle Unterstützung erfolgsbezogen einzukaufen.

Ein Grund sind die begrenzten personellen Ressourcen, die nicht ausreichen, um allen Kunden (v.a. Beratungskunden) die für ihre Integration notwendige Betreuungintensität zur Verfügung zu stellen. Die Agenturen nutzen gezielt Dritte, die über entsprechendes einschlägiges Know-how im Umgang mit bestimmten Kundengruppen oder aber über gute Kontakte zu Arbeitgebergruppen verfügen.

So wurden im bisherigen Jahresverlauf Träger für 20.000 Personen mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III beauftragt.

Die BA begrüßt die Verlängerung der Regelung zur „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnah-

men“ (§ 421i SGB III) über den 31.12.2005 hinaus. Dieses Instrument ermöglicht eine hohe Flexibilität auf der Suche nach der für die Zielgruppe Erfolg versprechenden Eingliederungsstrategie. Das Erreichen der vorgegebenen Integrationsquote wird mit einem Bonus honoriert; bei einer Minderleistung wird die Maluskomponente wirksam. Diese Honorierungsform gewährleistet das Erreichen des Integrationsziels und setzt auf Nachhaltigkeit.

Verlängerung befristeter Regelungen

Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, § 421j SGB III (Egs)

Das Instrument ist seit 1.01.2003 in Kraft (1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002). Egs ist nach derzeitiger Rechtslage befristet. Gem. § 421j Abs. 7 SGB III findet die Regelung vom 1. Januar 2006 an nur noch Anwendung, wenn der Anspruch auf Egs vor diesem Tag entstanden ist. Bei erneuter Antragstellung können die Leistungen längstens bis zum 31. 8. 2008 bezogen werden.

Im Jahresdurchschnitt 2004 weist die Bestandsstatistik 4.596 Egs-Empfänger aus. Im November 2005 bezogen 4.334 Personen Egs, Tendenz abnehmend.

Der BRH hatte in seiner Prüfungsmitteilung vom 18.01.2005 u.a. folgende Feststellungen getroffen:

§ 421j SGB III ist auch 2 Jahre nach seiner Einführung kein geeignetes Instrument, um die Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen nennenswert zu senken. Die Entgeltsicherung schafft keine Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern.

Aus Sicht der Arbeitsvermittlung konkurrieren zahlreiche Instrumente und Programme zur Integration Älterer in den ersten Arbeitsmarkt. Dies wirkt einer höheren Inanspruchnahme der Entgeltsicherung entgegen.

Auch weitere Rahmenbedingungen wie die allgemeine Arbeitsmarktsituation, die relativ komplexe gesetzliche Regelung und die Ausgestaltung des Instruments Egs limitieren die Teilnehmerzahl (zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten ist die Entgeltsicherung an das tarifliche bzw. ortsübliche Arbeitsentgelt gekoppelt, § 421j Abs.1 Nr. 2 SGB III). Die Unattraktivität dieser Leistung wird dadurch verstärkt, dass im Rahmen des Änderungsgesetzes der Leistungsbezug von 32 auf 18 Monate verkürzt wird. Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass nicht alle förderungsfähigen Personen aufgrund kürzerer Vorbeschäftigungszeiten den vollen Leistungssatz erhalten.

Die „Einführung der Entgeltsicherung für Ältere“ wird im Rahmen der vom BMWA in Auftrag gegebenen Evaluation „Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ vom IAB in Kooperation mit dem Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung bereits empirisch untersucht. Eine Veröffentlichung kann noch nicht erfolgen, da zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Ergebnisse zur Verfügung stehen.

Verlängerung befristeter Regelungen

Regelung zur Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 421k SGB III)

Mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde vom 01.01.2003 an § 421k in das

SGB III eingefügt. Die Vorschrift soll Arbeitgebern einen Anreiz bieten, verstärkt ältere Arbeitslose einzustellen.

Nach § 421k SGB III werden Arbeitgeber, von der Tragung ihres Beitragsanteils (3,25 v.H.) zur Arbeitsförderung befreit, wenn sie einen älteren Arbeitslosen einstellen. Voraussetzung ist, dass

- der Arbeitnehmer das 55. Lebensjahr vollendet hat,
- der Arbeitnehmer vor der Einstellung arbeitslos gewesen ist und
- das Beschäftigungsverhältnis erstmals mit diesem Arbeitgeber begründet wird.

Seit Inkrafttreten der Vorschrift hat sich die Zahl der älteren Arbeitnehmer, die zu den erleichterten Bedingungen beschäftigt wurden, wie folgt entwickelt:

Kalenderjahr 2003	rd. 4600 Beschäftigte
Kalenderjahr 2004	rd. 6000 Beschäftigte
Kalenderjahr 2005 (1. Quartal)	rd. 5500 Beschäftigte

§ 421k SGB III war ursprünglich auf Beschäftigungsverhältnisse befristet, die bis zum 31.12.2005 begründet werden. Der Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Sozialgesetzbuches sieht eine Verlängerung der Befristung bis 31.12.2007 vor.

Eine befristete Verlängerung von § 421k SGB III wird begrüßt.

Verlängerung befristeter Regelungen

Existenzgründungszuschuss (§ 421l SGB III)

Die Verlängerung des EXGZ bis 30.06.2006 sowie die Entwicklung eines neuen Instruments zur Existenzgründungsförderung unter Einbeziehung des Überbrückungsgeldes wird begrüßt. Es besteht somit die Möglichkeit, die notwendigen Vorarbeiten für das neue Instrument unter Einbeziehung der Ergebnisse der Hartz-Evaluation zu leisten.

Im Rahmen der Vorschläge zur Weiterentwicklung der Produkte hat die BA bereits für den Bereich der Förderung von Existenzgründungen die Zusammenlegung der beiden Instrumente ÜG und EXGZ sowie die Umwandlung in eine Ermessensleistung angeregt. Die neue Leistung sollte nicht länger gewährt werden als Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld I besteht.

Verlängerung befristeter Regelungen

Bezug von Arbeitslosengeld unter vereinfachten Bedingungen (§ 428 SGB III)

Die BA befürwortet die Rechtsänderung.

Der § 428 SGB III hat aus Sicht der BA keine Auswirkung auf die Entlassungsentscheidungen der Unternehmen. Wichtiges Entscheidungskalkül ist der Anspruch auf Arbeitslosengeld I.

§ 428 SGB III trägt der noch immer angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt gerade für ältere Arbeitnehmer Rechnung. Noch für weitere zwei Jahre können mindestens 58 Jahre alte Arbeitslose, die nicht mehr vermittelt werden wollen, eine entsprechende Erklärung abgeben. Damit werden ihnen Stellenangebote nicht mehr unterbreitet. Es können keine Sanktionen eintreten, wenn sie der Vermittlung der Agentur für Arbeit subjektiv nicht zur Verfügung stehen. Sie dürfen 17 statt normalerweise

3 Wochen im Jahr für die Agentur für Arbeit nicht erreichbar sein. Die Arbeitslosen müssen frühestmöglich eine abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen.

Der Arbeitslose kann sich jederzeit der Vermittlung wieder zur Verfügung stellen.

Nach dem 30. November 1941 Geborene können eine abschlagsfreie Rente vor Vollendung des 65. Lebensjahres nicht erhalten. Dies ergibt sich aus der stufenweisen Anhebung des Eintrittsalters für die abschlagsfreie Rente.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)16neu

9. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Bundesärztekammer

A. Ausgangsgrundlage

Vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 9. September 2003 zur Bewertung von Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit wurde zur Umsetzung der europäischen Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie von 1993 das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) zum 1. Januar 2004 novelliert. Im Zuge dieser Neufassung des Arbeitszeitgesetzes hat der Gesetzgeber jedoch den Krankenhäusern für die Umstellung auf das neue Recht eine zweijährige Übergangsfrist gewährt, nach der am 1. Januar 2004 bestehende oder nachwirkende Tarifverträge unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich weiter Bestand haben sollten.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll nunmehr die ursprünglich am 31. Dezember 2005 auslaufende Übergangsfrist um ein weiteres Jahr verlängert werden, um verschiedenen Bereichen, in denen noch nicht den neuen gesetzlichen Vorschriften entsprechende Tarifverträge abgeschlossen werden konnten, noch eine weitere Jahresfrist zum Abschluss solcher Verträge einzuräumen.

B. Bewertung des Gesetzentwurfs aus Sicht der Bundesärztekammer

Anstatt die Krankenhäuser aktiv bei der Einführung neuer alternativer Arbeitszeitmodelle zu unterstützen und so deren Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern und zu verbessern, werden diese Bemühungen durch die vom Gesetzentwurf zusätzlich vorgesehene einjährige Übergangsfrist für die Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes um ein weiteres Jahr bis Ende 2006 gefährdet oder gar konterkariert. Eine Verlängerung der Übergangsfrist unterläuft zudem die derzeit laufenden Tarifverhandlungen indem sie den Druck auf eine zügige Einigung bei den Verhandlungen der Tarifpartner herausnimmt.

Aus Sicht der Bundesärztekammer ist es in keiner Weise akzeptabel, die mit der Zielsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auch der Ärztinnen und Ärzte in den Krankenhäusern verbundene Novellierung des Arbeitszeitgesetzes entsprechend der vor über zwölf Jahren in Kraft getretenen EU-Arbeitszeitrichtlinie mit einer weiteren, nicht mehr in der Sache begründbaren Übergangsfrist in den deutschen Krankenhäusern weiterhin außer Kraft zu lassen. Auch die Patientinnen und Patienten wollen länger von übermüdeten Ärzten behandelt werden. Im Gegenteil: Patienten wollen mehr Zeit für das Gespräch mit ihrem Arzt haben; Patienten erwarten zu Recht von ihrem Arzt, Kompetenz, Zuwendung und auch Leistungsfähigkeit. Dies ist aber bei Dauereinsätzen von über 24 Stunden nicht möglich. Gesundheitsschutz muss deshalb auch und gerade für Ärztinnen und Ärzte gelten – und damit auch der erforderliche Patientenschutz gewährleistet werden.

Die Bundesärztekammer fordert daher den Gesetzgeber mit Nachdruck auf, die im Gesetzentwurf vorgesehene weitere Verlängerung der Übergangsfrist ersatzlos zu streichen. So wie der erforderliche, Arbeits- und Gesundheitsschutz zum Beispiel für jeden Busfahrer und für jeden Piloten selbstverständlich ist, darf er den Ärztinnen und Ärzten in den Krankenhäusern, denen das Wohl von Millionen Krankenhauspatienten anvertraut ist, nicht länger vorenthalten werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)23

9. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA

I. Zusammenfassende Bewertung

Von großer Bedeutung für die dringend notwendige Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer ist es, dass die **Begrenzung des Arbeitslosengeldanspruchs** ab Februar 2006 von jetzt noch bis zu 32 Monaten auf dann bis zu 18 Monaten mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beibehalten wird. Damit wird die milliardenteure Frühverrentung auf Kosten der Arbeitslosenversicherung, die der Gesetzgeber durch die Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs erst möglich gemacht hatte, zu einem bedeutenden Teil zurückgenommen. Sachgerecht wäre allerdings eine weitere Rückführung der Anspruchsdauer auf 12 Monate, wie dies bis 1985 geregelt war, weil sich nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit die Beschäftigungschancen des Einzelnen rapide verschlechtern und deshalb auch das Transfersystem einen Anreiz bieten muss, spätestens zu diesem Zeitpunkt die Arbeitslosigkeit beendet zu haben.

Falsch ist dagegen die geplante Verlängerung der sog. **58er-Regelung**, nach der Ältere ab 58 Jahren Arbeitslosengeld beziehen können, ohne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen zu müssen. Entgegen dem Ziel des Gesetzentwurfs, die Beschäftigung Älterer zu fördern, wird damit in dem mühsam in Gang gesetzten Prozess zur Erhöhung der Erwerbsquote Älterer ein gegensätzliches Signal gesetzt. Dies steht auch im Widerspruch zu der zu Recht angestrebten, dringend notwendigen Verlängerung der tatsächlichen Lebensarbeitszeit. Absolut kontraproduktiv für die gemeinsamen Anstrengungen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer ist es, wenn die Verlängerung der 58er-Regelung im Gesetzentwurf (S. 14) sogar ausdrücklich damit begründet wird, dass die Kapazitäten der Arbeitsverwaltung auf „vermittelbare Arbeitslose“ konzentriert werden müssen, Arbeitslose ab 58 Jahren also nicht mehr vermittelbar seien. Dies entmutigt ältere Arbeitslose und nimmt unverständlicherweise den Druck von den Arbeitsagenturen, auch in solchen Fällen alle Anstrengungen zu unternehmen, um die betroffenen Menschen wieder in Arbeit zu bringen.

Irreführend und inakzeptabel ist es, wenn in der Begründung zum Gesetzentwurf von Arbeitnehmern gesprochen wird, die von den Betrieben „altersbedingt freigesetzt“ würden (S. 13 f). Dies suggeriert fälschlicherweise, dass

Arbeitnehmer aus Altersgründen entlassen werden. Tatsächlich handelt es sich aber in der weit überwiegenden Zahl bei der Beschäftigungsbeendigung von Älteren um einvernehmliche Regelungen, die als ein Ausweg von den Betriebsparteien gesucht werden, wenn Personal in größerem Maße abgebaut werden muss. Hierzu hat die Politik schon vor 20 Jahren mit der 58er-Regelung und der Ausweitung des Arbeitslosengeldanspruchs von 12 auf 32 Monate selbst einen breiten Weg in die Frühverrentung angelegt, der in der Folge von beiden Arbeitsvertragsparteien auf Kosten der Arbeitslosenversicherung auch zunehmend genutzt wurde. Dass heute in Fällen des Personalabbaus noch überproportional viele ältere Arbeitnehmer ausscheiden, ist ein Fortwirken der überholten und inzwischen als kontraproduktiv erkannten Politik „Jung für Alt“. Diese hat, wie es seinerzeit auch gewollt war – das Denken in den Betrieben bei allen Beteiligten nachhaltig geprägt. Der Versuch, die strukturellen Probleme am deutschen Arbeitsmarkt zu lösen, indem ältere Arbeitnehmer in den Ruhestand gehen, vermeintlich um die Beschäftigungschancen Jüngerer zu verbessern, war gesamtwirtschaftlich nicht nur nicht erfolgreich, sondern hat z.B. über überhöhte Beiträge zur Arbeitslosenversicherung weitere Beschäftigung gekostet.

Mit dem Gesetzentwurf werden im Übrigen einige **befristete Förderinstrumente** des SGB III verlängert, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer fördern sollen. Trotz des bisher überwiegend sehr begrenzten Einsatzes dieser Förderinstrumente in der Praxis sind diese grundsätzlich geeignet, den Umsteuerungsprozess zu unterstützen und das notwendige Umdenken zu fördern. So ist zum Beispiel die Befreiung des Arbeitgebers von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für ältere zuvor arbeitslose Arbeitnehmer eine sinnvolle Maßnahme, da sie die Beschäftigung Älterer rentabler gestaltet.

Zu begrüßen ist die Abschaffung der Verpflichtung für jede Agentur für Arbeit, zwingend eine **Personal-Service-Agentur** zu beauftragen. Geradezu eine Einladung für weitere Mitnahmen ist dagegen die Verlängerung der „**Ich-AG**“ (Existenzgründungszuschuss) um weitere sechs Monate bis Juni 2006, ohne Sicherungsvorkehrungen zu treffen, wie dies in der letzten Legislaturperiode im Gesetzentwurf zum 5. SGB III-Änderungsgesetz vorgesehen war. Existenzgründungszuschuss und

Überbrückungsgeld müssen zur Verhinderung weiterer Mitnahmeeffekte zu Lasten der Arbeitslosenversicherung möglichst umgehend von Pflicht- in Ermessensleistungen umgewandelt werden.

Wichtig und erfreulich ist das Bekenntnis in der Begründung des Gesetzentwurfs zur **Vereinfachung des Arbeitsförderungsinstrumentariums** bis zum Jahr 2007 sowie zu dessen **Neuausrichtung**, um Beitrags- und Steuermittel künftig **so effektiv und effizient wie möglich** einzusetzen. Die Bundesagentur für Arbeit selbst hat durch die neue Steuerung der Fördermaßnahmen nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit in den letzten Jahren bereits hohe Milliardenbeträge eingespart und zugleich bewiesen, dass dies nicht zu Lasten der Integration von Arbeitslosen geht. Dieser Kurs muss konsequent beibehalten und durch gesetzliche Strukturreformen flankiert und ergänzt werden.

Zu begrüßen ist aus Gründen der Rechtssicherheit die Verlängerung der Übergangsvorschrift im **Arbeitszeitgesetz**. Dies ist im Hinblick auf die bevorstehenden Änderung der Richtlinie auch geboten.

Um insgesamt mehr Wachstum und Beschäftigung zu generieren, ist ein umfassendes Reformpaket mit einer grundlegenden Erneuerung der sozialen Sicherungssysteme, einer Modernisierung des Arbeitsrechts, einer Senkung der hohen, wachstumsfeindlichen Staats-, Abgaben- und Sozialquote sowie einem radikalen Bürokratieabbau erforderlich. Dies sind unverzichtbare Schritte, um gerade auch die Erwerbschancen älterer Menschen durchgreifend zu verbessern. Ohne eine solche **grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung** werden die auch mit diesem Gesetzentwurf angestrebten Impulse für mehr Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern eher gering sein. Eine wichtige Maßnahme dazu ist die in der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vorgesehene Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte, die allerdings in 2007 zu spät erfolgt.

II. Im Einzelnen:

1. Einheitliche Drei-Monats-Frist bei Frühzeitiger Meldung (§ 37b SGB III) bringt Vereinfachung – noch besser wäre Wartefrist

Die frühzeitige Arbeitsuchendmeldung des Arbeitnehmers bei Kenntnis der Beschäftigungsbeendigung wird jetzt für die Beendigung von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen auf einheitlich spätestens drei Monate vor Beschäftigungsende festgesetzt. Sofern der Beendigungszeitpunkt weniger als drei Monate nach Kenntnis umfasst, hat die Meldung innerhalb von drei Tagen zu erfolgen. Die Meldepflicht wird auf Auszubildende ausgeweitet. Zudem wird die bisher eintretende Minderung des Arbeitslosengeldanspruchs bei verspäteter Meldung um bis zu 30 Tage ersetzt durch eine einwöchige Sperrzeit (§ 144 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 SGB III) bei gleichzeitiger Verkürzung des Arbeitslosengeldanspruchs um eine Woche (§ 128 Abs. 1 Nr. 3 SGB III).

Mit der Vereinheitlichung des Meldezeitpunkts für befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse wird ein Teil der Ungereimtheiten beseitigt, die der Gesetzgeber mit der überbürokratischen und missglückten Vorschrift des § 37b SGB III zum 1. Juli 2003 eingeführt hat. Zu begrüßen ist auch die klare Definition des Meldezeitpunkts innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis der Beendigung, wenn der Zeitraum weniger als drei Monate umfasst,

ebenso wie die Einbeziehung von Auszubildenden, die so zu frühen Eigenaktivitäten veranlasst werden. Allerdings müsste zur Vermeidung von Widersprüchen § 37b Satz 4 SGB III, wonach die Pflicht zur Meldung nicht bei einem betrieblichen Auszubildenden gilt, gestrichen werden.

Zwar wird jetzt beim Meldezeitpunkt für mehr Klarheit gesorgt und die komplizierte Minderungsvorschrift des § 140 durch eine einfacher zu handhabende einwöchigen Sperrzeit ersetzt. Eine vierwöchige Wartefrist vor dem Bezug von Arbeitslosengeld würde aber eine noch einfachere, unbürokratischere und damit auch kostengünstigere Eigenaktivierung des Arbeitssuchenden bewirken. Abzulehnen ist die Aussage in der Gesetzesbegründung, wonach leistungsrechtliche Konsequenzen bei versicherungswidrigem Verhalten erst ab einem Zeitpunkt von drei Monaten vor Beschäftigungsbeendigung eintreten sollten. Stattdessen muss es im Einzelfall auch mit einer Sperrzeit geahndet werden können, wenn z. B. in Fällen einer Betriebsauflösung ein gekündigter Arbeitnehmer ein konkretes Angebot auf Anschlussbeschäftigung, das er von der eingeschalteten Arbeitsagentur vor dem Dreimonatszeitraum erhalten hat, ohne Grund ablehnt.

2. Funktion der Personal-Service-Agentur (§ 37c SGB III) für alle Zeitarbeitsunternehmen öffnen

Die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen ist nach dem Gesetzentwurf nicht mehr zwingend für jede Agentur für Arbeit vorgesehen, sondern soll unter dem Gesichtspunkt von Wirkung und Wirtschaftlichkeit vor Ort entschieden werden können. Die BDA setzt sich seit langem für eine Weiterentwicklung des Instrumentes PSA ein. Die Verpflichtung jeder Arbeitsagentur zur Einrichtung einer PSA zu streichen, ist hierzu ein richtiger Schritt. Das mit den PSA verfolgte arbeitsmarktpolitische Ziel, schwerer vermittelbare Arbeitslose in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu bringen, ist grundsätzlich zu unterstützen. Nachhaltigen Erfolg verspricht aber nur eine enge Kooperation der Arbeitsagenturen mit den am Markt bewährten Zeitarbeitsunternehmen. Deshalb sollte die Aufgabe der PSA von allen Zeitarbeitsunternehmen übernommen werden können. So werden die Erfahrungen, Vertriebsstrukturen und Kontakte zur regionalen Wirtschaft im Interesse der Arbeitslosen genutzt.

3. Klarstellungen bei Vorschriften zur Berufsausbildungsbeihilfe (§§ 64, 71 SGB III)

Gesetzliche Voraussetzung für die Erbringung der bedürftigkeitsabhängigen Leistung Berufsausbildungsbeihilfe zum Lebensunterhalt während einer Ausbildung ist, dass der Auszubildende außerhalb des Haushalts seiner Eltern wohnt. Weil das Bundessozialgericht (Urteil vom 3.5.2005 – B 7a/7 AL 52/04 R) entgegen der gesetzlichen Systematik, nach der nur eine einheitliche Bewilligung der Berufsausbildungsbeihilfe sowohl für Zeiten der betrieblichen Ausbildung als auch für Zeiten des Berufsschulunterrichts möglich ist, entschieden hatte, dass Zeiten des Blockunterrichts als solche und isoliert förderfähig seien, wurde eine Gesetzesänderung nötig. Mit der Änderung in § 64 SGB III wird jetzt klargestellt, dass eine Förderung eines Auszubildenden, der normalerweise bei seinen Eltern wohnt, auch dann nicht erfolgen kann, wenn er für die Dauer des Berufsschulunterrichts in Blockform auswärtig untergebracht ist. Diese Klarstellung ist zu begrüßen.

4. Verschärftes Sperrzeitenrecht (§ 144 SGB III) stärkt Versicherungsgedanken

Mit der Abschaffung der bisherigen komplizierten taggenauen Minderungsregelung in § 140 SGB III bei Versäumnis der frühzeitigen Meldung (§ 37b SGB III) wird jetzt eine einwöchige Sperrzeit eingeführt, was zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung beitragen dürfte. Gleichzeitig wird die Sperrzeitregelung verschärft, weil jetzt bei Verwirklichung mehrerer Sperrzeittatbestände durch dasselbe Ereignis die Sperrzeiten nacheinander ablaufen und nicht mehr wie bisher parallel. Mit dieser Änderung führt ein mehrfach versicherungswidriges Verhalten auch zu mehreren Sperrzeiten, was den Gedanken der Schadensabwendungspflicht des Einzelnen für die Versichertengemeinschaft stärkt und deshalb zu begrüßen ist.

5. Einbeziehung von Unternehmen der Länder und Gemeinden in die Insolvenzgeldumlage wird sichergestellt (§§ 358, 359 SGB III)

Seit Anfang 2005 sind die Unfallversicherungsträger des Landes bzw. der Gemeinden obligatorisch zuständig für Unternehmen, die in selbständiger Rechtsform betrieben werden und an denen ein Land oder eine Gemeinde unmittelbar oder mittelbar überwiegend beteiligt ist. Mit der geplanten Gesetzesänderung wird rückwirkend sichergestellt, dass diese Unternehmen richtigerweise in die Insolvenzgeldumlage einbezogen bleiben.

6. Verlängerung befristeter Förderinstrumente (§§ 417, 421i – k) kann unterstützend wirken

Verschiedene befristete Förderinstrumente (Förderung beschäftigter Arbeitnehmer ab 50 Jahren, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, Entgeltssicherung für zuvor arbeitslose Arbeitnehmer ab 50 Jahren, Tragung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung eines Arbeitslosen ab 55 Jahren, Existenzgründungszuschuss) werden um zwei Jahre – die Förderung beschäftigter älterer Arbeitnehmer um ein Jahr – verlängert, was insbesondere für die Befreiung des Arbeitgebers von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für neu eingestellte, zuvor arbeitslose Arbeitnehmer ab 55 Jahren grundsätzlich begrüßt werden kann (§ 421k SGB III), weil hierdurch die Beschäftigung Älterer rentabler gestaltet wird. Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer im Betrieb (§ 417 SGB III) ist zwar grundsätzlich keine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, die nur dann fördern sollte, wenn der Schritt zurück in den Arbeitsmarkt anders nicht möglich ist. Allerdings ist diese befristete Förderung in einer Übergangsphase zur Unterstützung des Bewusstseinswandels akzeptabel, dass insgesamt mehr Weiterbildung und auch mehr Weiterbildung für Ältere zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit erforderlich ist.

Mit diesem SGB III-Änderungsgesetz sollte auch über die weitere Ausgestaltung des Vermittlungsgutscheins entschieden werden, mit dem Arbeitslose sich an einen privaten Arbeitsvermittler wenden können, und der dann im Vermittlungsfall und bei Erfüllung weiterer Bedingungen bei der Bundesagentur für Arbeit eingelöst wird (§ 421g SGB III).

Eingeführt werden sollte eine Staffelung der Höhe des Vermittlungsgutscheins entsprechend der Vermittlungsintensität, die für den Arbeitssuchenden erforderlich ist, gleichzeitig sollte die Höchstgrenze für Vermittlungsvergütungen gestrichen werden. Dies ermöglicht einerseits

einen wirksameren Einsatz des Vermittlungsgutscheins aufgrund eines Profiling. Andererseits wird so ein Markt für höherwertige Vermittlungsleistungen geöffnet und der Arbeitssuchende befähigt, sich unabhängig von einem Vermittlungsgutschein oder durch Aufstockung des Vermittlungsgutscheinwertes eine bessere Vermittlungsleistung einzukaufen. So kann ein effizienter Leistungswettbewerb gestärkt werden, der Innovationen, Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen voranbringt. Ein zielgerichteter Einsatz des Vermittlungsgutscheins durch den Arbeitsvermittler auf der Grundlage eines Profiling kann Mitnahme und Missbrauch verhindern, weil Personengruppen, die keiner Unterstützung bedürfen, dann ausgenommen sind.

7. Verlängerung des Existenzgründungszuschusses (§ 421l SGB III) vergrößert Mitnahmeeffekte

Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angekündigte Zusammenführung der beiden Instrumente Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld zu einer einheitlichen Förderung ist zu begrüßen, allerdings kommt sie Mitte nächsten Jahres zu spät. Vordringlich müsste sichergestellt werden, dass die Mitnahme von Fördermitteln beendet wird. Die geplante Verlängerung des Existenzgründungszuschusses wird ohne den Einbau von zusätzlichen Sicherungsvorkehrungen zu weiteren erheblichen Mitnahmen führen. Dafür, dass derartige Missbräuche in großem Umfang stattfinden, spricht schon der drastische Anstieg von Anträgen auf Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld zum Jahresende 2004 und im Januar 2005, dem letzten Zeitpunkt, zu dem aus der auslaufenden Arbeitslosenhilfe heraus noch die Pflichtleistung Existenzgründungszuschuss beantragt werden konnten.

Der Entwurf eines 5. SGB III-Änderungsgesetzes in der letzten Legislaturperiode hatte deshalb zu Recht die Verlängerung des Existenzgründungszuschusses an stärkere Überprüfbarkeit der Bundesagentur für Arbeit geknüpft. Voraussetzung für die Förderung der Selbständigkeit sollte danach sein, dass der Antragsteller die Tragfähigkeit der Existenzgründung nachweist sowie seine Kenntnisse und Fähigkeiten der Agentur für Arbeit darlegt. Allerdings waren schon diese Vorkehrungen nur unzureichend. Allein durch die Prüfung der Tragfähigkeit einer Existenzgründung können die derzeit möglichen Mitnahmeeffekte nicht wirksam eingedämmt werden. Deshalb sollte der Existenzgründungszuschuss, ebenso wie das Überbrückungsgeld, bereits vor einer Zusammenführung als Ermessensleistung ausgestaltet werden, wobei sich dies auch auf Dauer und Höhe der Leistung erstrecken sollte. Die Agentur für Arbeit könnte dann auch den Einsatz dieser Fördermittel zielgerichtet nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit steuern. Angesichts von voraussichtlich 1,2 Mrd. Euro überplanmäßigen Ausgaben in diesem Jahr für Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld ist dieser Schritt dringend notwendig.

8. Verlängerung der „58er-Regelung“ begünstigt Frühverrentung

Der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab 58 Jahren (§ 428 SGB III), die der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, soll um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2007 verlängert werden, ebenso wie die Parallelregelung für Arbeitslosengeld-II-Bezieher (§ 65 Abs. 4 SGB II).

Eine erneute Verlängerung des erleichterten Arbeitslosengeldbezuges für Ältere ist abzulehnen. Damit werden die falschen Signale für Arbeitnehmer und Agenturen für Arbeit in Richtung Frühverrentung statt Wiederintegration in den Arbeitsmarkt fortgesetzt. Verstärkt wird die 58er-Regelung noch durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, nach der die Anforderungen an ältere Arbeitslosengeldbezieher weiter herunter geschraubt werden (Urteil vom 30.6.2005 – B 7a/7 AL 98/04 R), indem über den Wortlaut des § 428 SGB III hinaus die objektive Voraussetzung der Erreichbarkeit für Ältere gelockert wird. Außerdem ist die Verlängerung auch eine Fortsetzung der kosmetischen Korrektur an der Arbeitslosenstatistik, weil Ältere unter Inanspruchnahme der 58er-Regelung in der Statistik nicht mehr auftauchen.

Ein zusätzlicher Widerspruch eröffnet sich im Fürsorgesystem „Arbeitslosengeld II“: Entgegen dem Subsidiaritätsprinzip, wonach alle Möglichkeiten an Stelle der Inanspruchnahme der Fürsorgeleistung ausgeschöpft werden müssen, kann bei Anwendung der 58er-Regelung Arbeitslosengeld II bis zu einer abschlagsfreien Rente bezogen werden. Ohne diese Regelung müsste der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorrangig eine Rente auch mit Abschlägen beantragen (§ 9 Nr. 2 SGB II), was zwangsweise auch durch den Leistungsträger des SGB II durchgesetzt werden kann (§ 5 Abs. 3 SGB II). Damit wird bei Anwendung der 58er-Regelung aus Steuermitteln über die Existenzsicherung hinaus das Erreichen einer höheren Rente finanziert. Sofern die Regelung dennoch beibehalten wird, müsste zur Wahrung des Existenzsicherungsprinzips zumindest sichergestellt werden, dass, sobald eine Existenz sichernde Rente mit Abschlägen erreicht werden kann, diese aus dem Bezug von „Arbeitslosengeld II“ heraus auch beantragt werden muss.

Statt den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II zu verlängern, muss die Regelung, wonach ältere Arbeitslose nicht mehr vermittelt werden, endlich auslaufen. Der damit finanzierte Vorruhestand kommt die Arbeitslosenversicherung und den Steuerzahler teuer zu stehen und schafft über unnötig hohe Beiträge und Steuern an anderer Stelle neue, zusätzliche Arbeitslosigkeit. Statt einer beschäftigungsfeindlichen Brücke in vorgezogene Rente müssen alle Anstrengungen unternommen werden, auch die älteren Arbeitslosen im Arbeitsleben zu halten bzw. möglichst schnell wieder in Beschäftigung zu bringen. Die Verlängerung der 58er-Regelung steht auch im Gegensatz Rentenversicherungsnachhaltigkeitgesetz, mit dem der Rentenzugang nach Arbeitslosigkeit zu Recht ab Januar 2006 stufenweise von 60 auf 63 Jahre angehoben wird.

9. Begründung zur Sozialgerichtsgesetz-Änderung (§ 85 SGG) ist irreführend

Die Verlagerung des Rechts zur Bestimmung der Widerspruchsstelle vom Verwaltungsrat auf den Vorstand ist in der Sache nicht zu beanstanden. Allerdings erweckt die Gesetzesbegründung unter Zitierung von § 373 Abs. 1 SGB III den Anschein, dass sich die Aufgabe des Verwaltungsrates nur noch auf die Funktion eines Überwachungsorgans für den Vorstand beschränke. Dies ist unzutreffend. Über die Überwachung hinaus berät der Verwaltungsrat den Vorstand (vgl. § 371 Abs. 2 SGB III) und ist für grundsätzliche Entscheidungen, wie die Festlegung der strategischen Ausrichtung und der geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des gesetzlichen Auftrags zuständig (vgl. § 373 Abs. 3 SGB III i. V. m. Art. 4 der Satzung der Bundesagentur

für Arbeit). Die richtige Zuständigkeit des Vorstands für die Bestimmung der Widerspruchsstelle folgt daraus, dass es sich um eine Maßnahme des operativen Geschäftes handelt, für das der Vorstand die alleinige Zuständigkeit besitzt.

10. Verlängerung der Übergangsregelung zum Bereitschaftsdienst im Arbeitszeitgesetz schafft mehr Rechtssicherheit

Die Übergangsregelung in § 25 ArbZG zur Weitergeltung tarifvertraglicher Regelungen soll im Hinblick auf die zu erwartende Änderung der europäischen Arbeitszeit-Richtlinie um ein Jahr – bis zum 31. Dezember 2006 – verlängert werden. Danach können zum 1. Januar 2004 bestehende oder nachwirkende Tarifverträge weiterhin angewendet werden. Wichtig ist dies vor allem für die vorübergehende Beibehaltung der jetzigen Bewertung von Bereitschaftsdienst als Arbeitszeit.

Die Verlängerung der Übergangsregelung um ein Jahr ist in vollem Umfang zu begrüßen, geht jedoch nicht weit genug. Sinnvoller ist die Verlängerung der Frist um zwei Jahre, so wie dies der ursprüngliche Gesetzesantrag des Freistaates Bayern im Bundesrat vorgesehen hatte.

In der Praxis bestehen derzeit dieselben Probleme fort, die zur Einführung der Übergangsfrist geführt haben: Vor dem Hintergrund der bereits im November 2003 vorgenommenen Ankündigung der EU-Kommission, eine schnelle Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorzunehmen, wurden Tarifverträge zu Recht nicht sofort und nicht flächendeckend angepasst. Die Änderung der Arbeitszeitrichtlinie soll das Ziel haben, die sich aus der neuen Bewertung des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit ergebenden wirtschaftlichen Folgen für die Mitgliedstaaten abzumildern. Es bestand daher zu Recht ein Vertrauen der Unternehmen darauf, dass die geänderte Arbeitszeitrichtlinie bis zum 31. Dezember 2005 in Kraft treten wird. Die Entwicklungen, die zu deutlichen Verzögerungen geführt haben, konnten von den Betroffenen nicht vorausgesehen werden. Es dürfen zudem keine Tatsachen geschaffen werden, die später – nach Inkrafttreten der geänderten Richtlinie – ohnehin wieder rückgängig zu machen sind. Mit der Verlängerung der Übergangsregelung wäre dieses Problem sinnvoll gelöst. Vor dem Hintergrund, dass die Mitgliedstaaten bisher keine Einigung bzgl. der Änderung der Arbeitszeitrichtlinie erreicht haben und nicht abzusehen ist, ob diese im Jahr 2006 erzielt werden kann, sollte die Übergangsfrist um zwei Jahre verlängert werden.

Ohne eine verlängerte Übergangsregelung bestünde die Gefahr, dass Unternehmen ihren bisherigen Geschäftsbetrieb nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Belastungen aufrecht erhalten könnten. Dies betreffe neben karitativen Einrichtungen vor allem auch Unternehmen, die aus feuerpolizeilichen und ähnlichen Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Werksfeuerwehren bereithalten müssen und deshalb auf die Ableistung von Bereitschaftsdienst in erheblichem Umfang angewiesen sind. Dazu zählen vor allem Flughäfen, Chemiewerke und Stahlofen.

Die sich aus dem Auslaufen der Übergangsregelung ergebenden Schwierigkeiten bei der Arbeitszeitorganisation in bereitchaftsdienstintensiven Betrieben können durch ihre Verlängerung kurzfristig, unkompliziert und für die verschiedenen Branchen befriedigend gelöst werden. Die Übergangsregelung gewährt den Unternehmen notwendige Rechtssicherheit.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)15

8. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Deutsche Krankenhausgesellschaft DKG

I. Vorbemerkung

Die Deutsche Krankenhausgesellschaft nimmt ausschließlich zu Artikel 5 - Änderung des Arbeitszeitgesetzes - Stellung. Die dort vorgeschlagene Verlängerung der Übergangsregelung für Tarifverträge hat für den Krankenhaussektor überragende Bedeutung.

II. Zu Artikel 5 - Änderung des Arbeitszeitgesetzes (8050-21)

Das Arbeitszeitgesetz wurde aufgrund der Rechtsprechung des EuGH zum 1. Januar 2004 dahingehend modifiziert, dass Bereitschaftsdienst in vollem Umfang als Arbeitszeit anzusehen ist. Der Gesetzgeber hat mit dieser Änderung zugleich eine zweijährige Übergangsfrist eingeführt, um den Beteiligten Zeit für die notwendigen Umstellungen zu gewähren. Insbesondere tarifvertragliche Bestimmungen mussten grundsätzlich überarbeitet werden. Die Übergangsregelung des § 25 ArbZG hat insofern die in einem am 1. Januar 2004 bestehenden oder nachwirkenden Tarifvertrag enthaltenen abweichenden Regelungen nach § 7 Abs. 1 oder 2 oder § 12 Satz 1 ArbZG bis zum 31.12.2005 geschützt.

Wenige Wochen vor Ablauf dieser Übergangsregelung ist festzustellen, dass in weiten Bereichen die erforderlichen Umstellungen in Tarifverträgen oder Arbeitsvertragsrichtlinien nicht realisiert wurden.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet folgerichtig eine einjährige Verlängerung der Übergangsregelung gemäß § 25 ArbZG. Die Deutsche Krankenhausgesellschaft begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Verlängerung der Übergangsregelung. Die Verlängerung gibt den Tarifvertragsparteien, Kirchen und öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften die Möglichkeit, vom ArbZG abweichende Regelungen zu treffen, sofern dies bisher noch nicht realisiert wurde.

Solche abweichenden Regelungen nach §§ 7, 12 ArbZG sind bislang durch den TVöD für kommunale Krankenhäuser und ferner für einige private Krankenhausträger abgeschlossen worden. Für andere und große Bereiche (Universitätsklinik, kirchliche und freigemeinnützige Krankenhäuser) konnten entsprechende Regelungen noch nicht realisiert werden.

Hinzu kommt, dass die Geltung des TVöD für tarifgebundene Ärzte seitens des Marburger Bundes negiert wird. Somit bahnt sich ein rechtlicher Konflikt an, ob die Regelungen des TVöD zur Arbeitszeit und zum Bereitschaftsdienst für alle Ärzte in kommunalen Krankenhäusern gelten. Die tarifliche Situation für den Krankenhaussektor muss derzeit als chaotisch bezeichnet werden.

Angesichts dessen ist der vom Marburger Bund geäußerte Vorwurf, die Krankenhäuser hätten den Übergangszeitraum untätig verstreichen lassen, nicht zutreffend. Alternative Arbeitszeitmodelle sind von den Krankenhäusern entwickelt und erprobt worden. Unter Beteiligung der DKG sind die Modellsammlungen des BMGS und des LASI erstellt worden; weitere Verbände (z.B. Verband der Krankenhausdirektoren Deutschlands) haben Arbeitszeitmodelle publiziert. Die tatsächliche Anwendung neuer Arbeitszeitmodelle setzt jedoch die Existenz eines an das neue ArbZG angepassten tarifrechtlichen Rahmens voraus. Eben dieser Rahmen fehlt, wie aufgezeigt, in weiten Bereichen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Verlängerung der Übergangsregelung gemäß § 25 ArbZG unverzichtbar. Das zum 1. Januar 2004 in Kraft getretene Arbeitszeitgesetz stellt die Krankenhäuser vor immense Probleme, die nur aufgrund der Übergangsregelung aufgefangen werden konnten. Verschiedene Untersuchungen, wie z.B. die vom damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung in Auftrag gegebene Studie des Deutschen Krankenhausinstituts e.V., sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes zu erheblichem finanziellen und personellen Mehraufwand für die Krankenhäuser führen wird. Die Deutsche Krankenhausgesellschaft hat wiederholt auf diese immer noch ungelöste Problematik hingewiesen. Ohne eine Verlängerung der Übergangsregelung

- wäre das Arbeitszeitgesetz für große Bereiche des Krankenhaussektors nicht umsetzbar,
- würde in den Bereichen ohne abweichende tarifliche Regelungen das ArbZG pur gelten, d.h. die tägliche Arbeitszeit auf 8 bzw. 10 Stunden limitiert sein,

- wäre in Folge dessen mit extrem hohen Mehrkosten durch personalaufwändige Drei-Schicht-Dienste zu rechnen,
- würden Krankenhausärzte von hohen Einkommenseinbußen durch den Wegfall von Bereitschaftsdiensten betroffen sein.

Die Deutsche Krankenhausgesellschaft hält - unbeschadet ihrer Zustimmung zu Artikel 5 des Gesetzentwurfes - eine zweijährige Verlängerung der Übergangsregelung für zielführend. Hierfür sind folgende Gründe ausschlaggebend.

Auf europäischer Ebene zeichnet sich eine Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie ab, die auf eine Differenzierung zwischen aktiven und inaktiven Zeiten während des Bereitschaftsdienstes abzielt. Ein entsprechender Vorschlag der Europäischen Kommission liegt vor. Diese Aktivitäten zeigen, dass auch weitere Mitgliedstaaten massive Schwierigkeiten durch die Rechtsprechung des EuGH haben. Offen ist jedoch, wann mit einem Abschluss der Novellierung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie zu rechnen ist. Völlig kontraproduktiv wäre es, wenn das deutsche ArbZG nach Auslaufen der um ein Jahr verlängerten Übergangsregelung voll greift und dann kurze Zeit später eine völlig geänderte europäische Rechtslage entsteht, die erneut eine Anpassung des deutschen ArbZG erfordert. In diesem Sinne haben Vertreter

der Europäischen Kommission gegenüber der DKG Verständnis signalisiert, dass angesichts der formal initiierten Novellierung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie in Deutschland eine Verlängerung der Übergangsregelung erwogen wird.

Krankenhäuser können die komplexe Organisation ihrer Arbeitsabläufe nicht von heute auf morgen umstellen. Eine Verlängerung der Übergangsregelung gemäß § 25 ArbZG um zwei Jahre würde eine wesentlich größere Sicherheit bieten, dass in diesem Zeitraum die Rechtslage in der einzig sinnvollen Reihenfolge modifiziert wird, nämlich zunächst Abschluss der Richtliniennovellierung auf europäischer Ebene, dann Änderung des deutschen Arbeitszeitgesetzes und daran anknüpfend entsprechende tarifvertragliche Regelungen.

Abschließend ist aus Sicht der DKG noch auf folgenden Punkt hinzuweisen. Eine Verlängerung der Übergangsregelung gemäß § 25 ArbZG gefährdet nicht die Existenz derjenigen Tarifabschlüsse, die nach dem 01.01.2004 auf Basis des geänderten ArbZG getroffen wurden. So haben die Tarifparteien des TVöD bereits klar gestellt, dass die dort vereinbarten Regelungen zu Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft gelten und die vorgesehene Verlängerung des § 25 ArbZG keine Auswirkungen hat.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)12

7. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

1. Gesamtbewertung

Im Gesetzentwurf werden insbesondere befristete Regelungen des Job-Aktiv-Gesetzes verlängert und einige Elemente der Hartz-Gesetze modifiziert, so wie die Meldepflicht vor Beginn der Arbeitslosigkeit neu geregelt.

1. Der DGB bedauert, dass der Gesetzgeber sich nicht entscheiden konnte, den Anspruch auf Arbeitslosengeld für Ältere nicht zu kürzen. Die Gründe, die den Deutschen Bundestag vor der Wahl veranlasst haben, die Übergangszeit zu verlängern, sind nach wie vor unverändert. Auch die Aussage im Unionswahlprogramm, eine an den Beitragsjahren orientierte Bezugsdauer anzustreben, wird jetzt nicht weiter verfolgt.

Arbeitsmarktgründe für dieses „Umschwenken“ sind nicht vorhanden. Die Arbeitslosigkeit der Älteren ist unverändert hoch, ihre Chancen auf Wiedereingliederung nach entstandener Arbeitslosigkeit sind nach wie vor gering. Dies wird sich auch voraussichtlich in den nächsten Jahren nicht ändern. Der DGB hält es für problematisch, wenn ältere Arbeitslose auch nach langjähriger Beitragszahlung bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit künftig nach 12 bis 18 Monaten auf Hartz IV verwiesen werden, sie aber kaum noch Wiederbeschäftigungschancen haben. Zu kritisieren ist auch, dass die Erstattungspflicht der Arbeitgeber an die Arbeitslosenversicherung bei der Entlassung Älterer ebenfalls entfällt.

2. Der DGB begrüßt die Neuregelung der Meldepflicht vor Beginn der Arbeitslosigkeit und die Begrenzung der Meldepflicht auf generell drei Monate. Wenn Arbeitnehmer in einem Zeitraum von weniger als drei Monaten von ihrer bevorstehenden Arbeitslosigkeit erfahren, soll die Meldepflicht allerdings nur drei Tage betragen. Der DGB regt an, die Drei-Tage-Frist zumindest auf eine Sieben-Tage-Frist zu verlängern, um unnötige Konflikte mit dem Arbeitgeber zu vermeiden.

Darüber hinaus sehen wir Änderungsbedarf bei den Sanktionen. Häufig scheidet die frühzeitige Meldung

an den unklaren Angaben der Arbeitgeber. Für den Arbeitnehmer ist der konkrete Termin der Beendigung des Arbeitsverhältnisses häufig gar nicht eindeutig. Die Bereitschaft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sich frühzeitig zur Arbeitssuche zu melden, ist dann hoch, wenn sie sich von dieser Meldung einen konkreten Vorteil versprechen, das heißt, wenn die frühzeitige Arbeitsvermittlung für die Arbeitnehmer auch zu Ergebnissen führt. Hieran muss noch gearbeitet werden. Der DGB schlägt deswegen vor, für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren auf Sanktionen zu verzichten und zunächst die Wirkung des Gesetzes zu beobachten.

Für die Meldung bei der Agentur für Arbeit bzw. die Arbeitssuche sollten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Arbeit freigestellt werden, wie dies die Hartz-Kommission empfohlen hat. Nur wenn die Aktionszeit auch konkret zur Arbeitssuche genutzt werden kann, wird es zu Vermittlungen kommen. Für den Zweck der Arbeitsplatzsuche ist dem Arbeitgeber die Freistellung zuzumuten, zumal hierdurch die Belastung der Beitragszahler gemindert werden kann.

3. Darüber hinaus sollen mit diesem Gesetzentwurf verschiedene Regelungen zur besseren Integration älterer Arbeit Suchender verlängert werden.

Der DGB hält den bisherigen Experimentierzeitraum für die Einführung dieser Instrumente ebenfalls für zu kurz, deswegen wird die Verlängerung begrüßt. Allerdings sollte die Verlängerung der Instrumente einheitlich um zwei Jahre erfolgen. Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum ausgerechnet die Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte in Kleinbetrieben nur um ein Jahr verlängert werden soll.

Generell stellt sich die Frage, ob die Befristung von Instrumenten sinnvoll ist. Die Befristung signalisiert den Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit, dass dies Instrument nur vorübergehend ist und damit einen niedrigen Stellenwert hat. Die Befristung wirkt auf die Durchsetzung des Instrumentes hemmend. Bei den ohnehin häufigen Änderungen des SGB III ist es

kein Problem, eine Regelung, die sich als unwirksam erwiesen hat, wieder zu streichen. Für die Zukunft sollte von Befristungen möglichst abgesehen werden, wenn es nicht einen sachlichen Grund für die Befristung gibt.

4. Die bisher bis zum Jahre 2006 befristete Regelung des erleichterten Bezuges von Arbeitslosengeld für Arbeitslose über 58 Jahre soll ebenfalls verlängert werden.

Angesichts der Tatsache, dass nach Ablauf des Arbeitslosengeldes nur noch ein ALG II-Anspruch auf Sozialhilfeniveau besteht, wird die Bedeutung der Regelung im Zeitablauf abnehmen. Viele ältere Arbeitslose können es sich nicht mehr leisten, auf Arbeitssuche zu verzichten. Die Verlängerung ist aber vertretbar, wenn gleichzeitig intensivere Anstrengungen unternommen werden, um Ältere besser vor Entlassungen zu schützen und sie bei Arbeitslosigkeit wieder besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hierzu sollten konkrete Maßnahmen vereinbart werden. Eine unverbindliche Zusage der Wirtschaft ist keinesfalls ausreichend.

Neben den bereits genannten Instrumenten, die mit diesem Gesetz verlängert werden, sollte auch das Programm „Aktiv zur Rente“ erneut als sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ermöglicht werden. Dies Instrument hat sich in Sachsen-Anhalt bewährt und stellt eine sinnvolle Brücke bis zur Rente dar. Die Ersetzung dieser geförderten Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich durch sog. 1-Euro-Jobs ist keine vertretbare Lösung.

Darüber hinaus sollte der Erstattungsanspruch gegen Arbeitgeber bei Entlassung Älterer nach § 147a SGB III beibehalten werden. Nach der geltenden Rechtslage würde dieser Erstattungsanspruch mit der Kürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld am 01. Februar 2006 auslaufen. Als zu erwartende Erstattung sind im Haushalt der BA für 2005 immerhin noch 215 Mio. € eingeplant.

Der DGB bedauert, dass von der neuen Regierung leider keine Bemühungen erkennbar sind, den Verteilungs- und arbeitsmarktpolitisch problematischen Aussteuerungsbetrag zu korrigieren.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen:

§§ 37 b und 144

In Zukunft wird der Zeitraum für die Meldepflicht vor Beginn der Arbeitslosigkeit generell auf drei Monate begrenzt. Nur wenn der Zeitraum von der Kenntnisnahme des Beendigungszeitpunktes bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses kürzer als drei Monate ist, soll eine Drei-Tage-Frist gelten.

Gleichzeitig wird die komplizierte Berechnung der Minderung des Arbeitslosengeldes wegen verspäteter Meldung geändert und durch eine einwöchige Sperrzeit ersetzt.

Der DGB hatte bereits bei Einführung der Meldepflicht darauf hingewiesen, dass überzogen lange Vorlaufzeiten für die Arbeitsvermittlung nicht sinnvoll sind. Insofern ist die Begrenzung auf generell drei Monate zu begrüßen. Voraussetzung ist allerdings, dass in der dreimonatigen Suchphase auch tatsächlich Vermittlungsaktivitäten ent-

faltet werden. Nach einem Bericht der internen Revision der Bundesagentur für Arbeit vom Frühjahr dieses Jahres erfolgte zwar bei 65 % der Neumeldungen ein Erstkontakt, davon allerdings nur bei 65 % der Meldungen einmalig und zwar am Tag der Meldung zur Arbeitssuche. Bei 35 % der Meldungen erfolgten offensichtlich keinerlei Vermittlungsbemühungen. Entsprechend gering war die Integration. Nur 5 % der Arbeit Suchenden konnten während der Aktionszeit vermittelt werden und Arbeitslosigkeit trat nicht ein. Neuere Zahlen belegen allerdings, dass es in den letzten Monaten eine positive Entwicklung gegeben hat, trotzdem sind Sanktionen nicht gerechtfertigt, weil die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sich freiwillig melden.

Wenn der Zeitraum von der Kündigung bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses weniger als drei Monate beträgt, hat sich der Arbeit Suchende innerhalb von drei Tagen zu melden. Drei Tage sind ein sehr kurzer Zeitraum, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass in der Regel das Arbeitsverhältnis fortbesteht. Es sollte deswegen ein Zeitraum von zumindest sieben Arbeitstagen eingeräumt werden, damit unnötige Konflikte mit dem Arbeitgeber vermieden werden.

Darüber hinaus sollte gesetzlich abgesichert werden, dass Arbeit Suchende zur Meldung bei der Agentur für Arbeit vom Arbeitgeber freigestellt werden. So könnte z.B. in den drei Monaten der Aktionszeit den Arbeit Suchenden konkret bis zu drei Mal das Recht eingeräumt werden, Vorstellungstermine wahrzunehmen.

Der DGB schlägt deswegen folgende Änderung im § 37b vor:

Liegen zwischen der Kenntnis des Beendigungszeitpunktes und der Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses weniger als drei Monate, hat die Meldung innerhalb von sieben Arbeitstagen nach Kenntnis des Beendigungszeitpunktes zu erfolgen.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass die Meldepflicht für betriebliche Ausbildungsverhältnisse nicht gilt. Insofern könnte die Formulierung „Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis“ missverständlich sein.

§ 128 Abs. 1 und § 144 Sanktionen:

Wenn der Arbeit Suchende die Meldung versäumt, soll in Zukunft eine Sperrzeit von einer Woche eintreten. Die Sperrzeit ersetzt die bisher sehr komplizierte Kürzung des Arbeitslosengeldes.

Angesichts der oben genannten geringen Vermittlungsbemühungen und der geringen Eingliederungserfolge bei der Job zu Job Vermittlung sind generelle Sanktionen gegen Arbeit Suchende bei verspäteter Meldung oder Nichtmeldung nicht zu rechtfertigen. Angesichts der Tatsache, dass nur bei 5 % der Arbeit Suchenden die frühzeitige Meldung zum Erfolg führte, ist die Sanktion mit einer Woche Sperrzeit auch unverhältnismäßig, da diese auch eintritt, wenn die Verspätung nur einen Tag beträgt.

Die Verhängung von Sanktionen hat zu zahlreichen Konflikten geführt, insbesondere deswegen, weil Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Regelung unzureichend informiert waren oder weil der konkrete Kündigungstermin vielfach für die Arbeitnehmer uneindeutig ist. Viele Arbeitgeber lassen die Beschäftigten sehr lange im Unklaren darüber, ob und wann sie gekündigt sind.

Eine Untersuchung der internen Revision der Bundesagentur hat z.B. ergeben, dass etwa ein Drittel der Kunden über keinerlei Aktionszeit (Zeit zwischen Kündigung und Eintritt der Arbeitslosigkeit) verfügte, da die Kündigung (häufig unter Missachtung gesetzlicher Fristen) erfolgte. Als Begründung für diese Tatsache bestätigten die Fachkräfte in den befragten Agenturen, dass viele Arbeitsverhältnisse von den Arbeitgebern auftragsbezogen abgeschlossen werden. Diese Arbeitsverhältnisse sind überwiegend unbefristet, da die Auftragslage sich verändern kann, das heißt, die Arbeitgeber legen sich nicht auf einen konkreten Zeitpunkt für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses fest.

Sofern keine Anschlussaufträge vorliegen, wird das Arbeitsverhältnis kurzfristig binnen weniger Tage gekündigt. Verändert sich die Auftragslage, erfolgen ebenso kurzfristig Neueinstellungen der bisherigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Offensichtlich besteht diese Praxis nicht nur im Leiharbeitsgewerbe. Das unternehmerische Risiko wird zunehmend auf die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlagert.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass das gesamte Kündigungsgeschehen offensichtlich mit vielen Unwägbarkeiten und Risiken belastet ist. Mit den vorgesehenen Sanktionen werden jedoch ausschließlich die Arbeitnehmer bestraft, während Arbeitgeber für ihr oft gesetzeswidriges Verhalten nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Sanktionen sind auch dann rechtlich bedenklich, wenn der Arbeitnehmer sich erst dann meldet, wenn tatsächlich feststeht, dass das Arbeitsverhältnis endet, also in den Fällen, in denen der Arbeitgeber zuvor die Verlängerung des Arbeitsverhältnisses in Aussicht gestellt hat oder die tatsächliche Beendigung unklar war. Nach Urteilen des Sozialgerichts Berlin v. 29.11.2004, Az. S 77 AL 4561/04 und des Sozialgerichts Aachen v. 22.09.2004, Az. S 11 AL 32/04 muss nämlich berücksichtigt werden, dass auch die Bemühungen des Arbeitnehmers, eine Verlängerung zu erreichen, eine gleichwertige Eigenbemühung zur frühzeitigen Meldung darstellt, welche ebenfalls der Vermeidung der Arbeitslosigkeit dient und bei Erfolg den Eintritt der Arbeitslosigkeit hinaus schiebt.

Der DGB schlägt deswegen vor, für die verspätete Meldung bei bevorstehender Arbeitslosigkeit so lange keine Sanktionen einzuführen bis gesetzlich klar gestellt ist, dass für die Arbeitssuche eine Freistellung erfolgt. Über einen Zeitraum von zwei Jahren sollte zunächst die Entwicklung beobachtet werden.

§ 37 c

Bisher war eine Personalserviceagentur verpflichtend in jeder Agentur für Arbeit vorgeschrieben. Diese Verpflichtung wird aufgehoben. Die Einrichtung einer Personalserviceagentur kann auf freiwilliger Basis erfolgen.

Die Erfolge der Personalserviceagenturen sind offensichtlich regional sehr unterschiedlich. Insofern ist es sinnvoll, den Zwang, in jeder Agentur eine Personalserviceagentur einzurichten, aufzuheben. Die Änderung wird vom DGB unterstützt. Allerdings sollten für die PSA verpflichtend stärkere Qualifizierung während verleihter Zeiten vorgesehen werden.

§64 Abs. 1

Nach § 64 können Auszubildende bei einer beruflichen Ausbildung gefördert werden, wenn Jugendliche außer-

halb des Elternhauses wohnen. Mit der Neuregelung soll ausgeschlossen werden, dass diese Förderung auch dann eintritt, wenn der Jugendliche lediglich während eines Blockunterrichts außerhalb des Elternhauses wohnt.

Die Intention der Förderung ist, Jugendlichen die Ausbildung zu erleichtern, indem insbesondere bei auswärtiger Unterbringung ein Zuschuss gewährt wird, um die Mehrkosten zu decken.

Nach Auffassung des DGB sollte dieser Zuschuss auch bei einer auswärtigen Unterbringung während eines Blockunterrichts übernommen werden. Da der Blockunterricht in einigen Fällen über mehrere Monate dauern kann, kommen hier auf die Auszubildenden erhebliche Kosten zu, die unter Umständen das Erreichen des Ausbildungsziels gefährden können. Der Kreis der Adressaten ist nicht so groß, dass der Hinweis auf überzogenen Verwaltungsaufwand hier gerechtfertigt wäre.

Der DGB regt an, klar zu stellen, dass bei auswärtiger Unterbringung während eines Blockunterrichts der Zuschuss gleichwertig gezahlt werden kann.

§ 417

Mit der Änderung soll erreicht werden, dass die bestehende Regelung zur Förderung beschäftigter Arbeitnehmer, die älter als 50 Jahre sind und in kleineren Betrieben beschäftigt sind, über den 31. Dezember 2005 bis zum 31. Dezember 2006 ermöglicht werden.

Die Verlängerung wird vom DGB begrüßt. Allerdings wird dieses Instrument sehr wenig in Anspruch genommen. Dies liegt zum einen an einer mangelnden Weiterbildungsorientierung der Betriebe gerade bei älteren Beschäftigten, aber vor allem auch daran, dass dies Instrument weitgehend unbekannt ist. Weder die Agentur für Arbeit noch die Kammern haben für dieses Instrument geworben

Der DGB empfiehlt, dieses Instrument stärker zu bewerben und in Beratungsgesprächen sowohl Arbeitgeber als auch Beschäftigte auf diese Förderung aufmerksam zu machen, damit ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt in den Genuss von Weiterbildung kommen.

Die Weiterbildung älterer Beschäftigter wird in Zukunft immer wichtiger. Da sich das Gesetz noch in der Erprobungsphase befindet, sollte, angesichts der geringen Inanspruchnahme des Angebotes, der Adressatenkreis erweitert werden und eine Verlängerung der Förderung um zwei Jahre erfolgen.

Der DGB schlägt deswegen vor,

- den Gesetzentwurf des vorherigen Bundestages wieder aufzugreifen und die Förderung auch für Betriebe bis **200 (jetzt 100) Beschäftigte und für Arbeitnehmer, die bei Beginn der Teilnahme das 45. (jetzt 50.) Lebensjahr** vollendet haben, zu öffnen.
- Das Programm sollte mindestens bis Ende 2007 verlängert werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit bei der Aufstellung des Haushaltes für 2006 ein Sonderprogramm für Ältere beschlossen hat, das noch weiter konkretisiert wird.

§ 421i

Das Instrument „Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen“ soll bis zum 31.12. 2007 weiter erprobt werden.

Mit der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen wurden im Ausland positive Erfahrungen gemacht, auch die bisherigen Erfahrungen lassen vermuten, dass dieses Instrument einen positiven Effekt für die Eingliederung hat. Den Trägern sollte ein größerer Freiraum bei der Gestaltung der Maßnahmen eingeräumt werden, damit eine wirkliche Erprobung auch im Sinn von „Ideenwettbewerb“ stattfinden kann.

Die Verlängerung bis zum 31. Dezember 2007 ist deswegen sinnvoll.

421j und 421k

Auch die Instrumente „Entgeltsicherung und die Übernahme der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer“ sollen zunächst weiter erprobt werden.

Beide Instrumente werden ebenfalls nur sehr wenig in Anspruch genommen. Neben der Tatsache, dass auch diese Instrumente weitgehend unbekannt sind, gibt es bei der Entgeltsicherung nach unserer Erkenntnis **zwei zentrale Hemmnisse**; Zum einen wird die Leistung nur gewährt, wenn die Restlaufzeit des Arbeitslosengeldes mindestens 180 Tage beträgt und zum zweiten muss die Leistung vor Vertragsabschluss (des Arbeitsvertrages) beantragt werden.

Der DGB regt an:

Nach der Einführung des Aussteuerungsbetrages beim Übergang in das Arbeitslosengeld II **sollte die Entgeltsicherung während der gesamten Laufzeit des Arbeitslosengeldes I gewährt werden können** (bisher muss noch eine Restlaufzeit von 180 Tagen vorhanden sein). Für die Versicherungsgemeinschaft ist die Arbeitsaufnahme auch kurz vor Ende des Leistungsanspruches in jedem Fall sinnvoller und wirtschaftlicher als ein Wechsel in das Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Zahlung des Aussteuerungsbetrages.

Das Instrument befindet sich noch in der Erprobungsphase. Der DGB schlägt in der Erprobungsphase vor, die Entgeltsicherung für alle Empfänger unabhängig von der Restlaufzeit des Arbeitslosengeldes die Zahlung generell **auf zwei Jahre zu begrenzen**. Es ist nicht zu erwarten, dass durch massenhafte Inanspruchnahme des Instruments die Kosten ausufern.

Außerdem sollten die Agenturen veranlasst werden, Entgeltsicherung auch dann zu gewähren, wenn sie innerhalb von **zwei Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung beantragt wurde**. Die Beantragung vor der Arbeitsaufnahme ist in vielen Fällen lebensfremd, außerdem ist häufig die genaue Höhe des Lohnes noch nicht bekannt. Hierzu bedarf es keiner Gesetzesänderung, denn die vorherige Beantragung vor Arbeitsaufnahme ist nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt.

§ 421l

Mit dieser Änderung wird die so genannte Ich-AG am 1.7.2006 beendet.

Diese Änderung wird vom DGB ebenfalls begrüßt. Die Ich-AG ist nicht zielgenau. Es gibt Missbrauch, indem Selbstständige wie abhängige Arbeitnehmer eingesetzt werden (Scheinselbstständigkeit). Die Regelungen zur Überprüfung der Scheinselbstständigkeit sollten deswegen wieder verschärft werden. Die mit der Einführung der Ich-AG eingeführte „Generalamnestie“ (bei jedem

Ich-AGer wird unterstellt, dass er auch selbstständig ist) lädt geradezu zum Missbrauch ein. Es gibt sogar Fälle, dass Arbeitnehmern geraten wurde, sich arbeitsuchend zu melden und anschließend eine Ich AG zu gründen. Jetzt arbeiten die gleichen Personen als Selbstständige beim vorherigen Arbeitgeber, mit geringerem sozialem Schutz bei voller Übernahme des Risikos.

Der DGB regt an, die Leistung mit dem Überbrückungsgeld zu kombinieren und strenger darauf auszurichten, dass tatsächlich eine Existenzgründung stattfindet. Scheinselbstständigkeit ist wettbewerbsschädlich und schädigt die Sozialen Sicherungssysteme. Sie sollte deswegen unterbunden werden.

§ 428

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen auch die Regelungen zum **erleichterten Bezug** von Arbeitslosengeld verlängert werden.

Der DGB stellt bedauernd fest, dass die tatsächliche Arbeitslosigkeit Älterer überdurchschnittlich angestiegen ist und die bisher eingeführten Maßnahmen den Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Älteren nicht verhindert haben. Auch weigern sich nach wie vor viele Arbeitgeber, ältere Arbeitslose zu beschäftigen, häufig werden sie nicht einmal zu Vorstellungsgesprächen eingeladen. Zudem ist das Programm „Aktiv zur Rente“ abgebrochen worden, so dass ein sinnvoller Weg der Beschäftigung für Ältere beendet wurde. Zusätzlich wurde auch die Beschäftigungsdauer von AB Maßnahmen verkürzt, soweit sie überhaupt noch angeboten werden. Meist werden sie durch 1 € Jobs verdrängt.

Der Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen ist insbesondere für diejenigen Arbeitslosen keine Lösung, die bereits mit 58 Jahren arbeitslos werden und wegen der für diesen Personenkreis ab 01. Februar 2006 eintretenden kurzen Anspruchsdauer die Inanspruchnahme einer ungekürzten Rente bis zum 65. Lebensjahr ausgeschlossen ist. Nach Auslaufen der Zahlung des Arbeitslosengeldes verbleibt dann nur noch eine Leistung in Höhe der Sozialhilfe. Die Verarmung von älteren Arbeitslosen wird nicht wirkungsvoll verhindert. Auch aus diesem Grund muss die Beschäftigung Älterer Vorrang haben vor passiven Leistungen unter erleichterten Bedingungen.

Die Verlängerung der Möglichkeit, das Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen zu beziehen, ist deswegen nur dann sachgerecht, wenn die Betroffenen nicht bereits nach der kurzen Bezugszeit des Arbeitslosengeldes auf das Arbeitslosengeld II verwiesen werden.

Darüber hinaus müssen für denjenigen Personenkreis, der bereits von der Möglichkeit des § 428 SGB III Gebrauch gemacht hat, unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes Übergangsregelungen getroffen werden, da dieser besonders hart durch die neuen Regelungen des SGB II betroffen ist.

Die Beibehaltung des Bezuges von Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen sollte durch sinnvolle Maßnahmen begleitet werden.

Der DGB empfiehlt:

- für denjenigen Personenkreis, der bereits von der Möglichkeit des § 428 SGB III Gebrauch gemacht hat, Übergangsregelungen zu treffen, die entweder

Leistungen in Höhe der bisher bezogenen Arbeitslosenhilfe oder generell die Leistungen des § 24 Abs. 1 Satz 1 SGB II vorsehen;

- das Programm von Bundesagentur für Arbeit und einzelnen Bundesländern „Aktiv zur Rente“, das von allen Beteiligten als sinnvoll und wirkungsvoll angesehen wurde, wieder als sozialversicherungspflichtiges **Arbeitsverhältnis** auszugestalten und eine Laufzeit bis zu fünf Jahren zu ermöglichen;
- den **Erstattungsanspruch gegen Arbeitgeber bei Entlassung Älterer nach § 147a SGB III beizubehalten**. Nach dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt würde diese Erstattungspflicht zeitgleich mit der Verkürzung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes auslaufen. Angesichts der nach wie vor schlechten Eingliederungschancen von älteren Arbeitslosen muss alles getan werden, um dem Entstehen von Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Die Erstattungspflicht hat sich als wirksames Instrument erwiesen und es gibt keinen Grund, die Erstattungspflicht zu beenden, zumal sie nur für langjährig Beschäftigte gilt.

Die Verantwortung für die Beschäftigung darf nicht einseitig auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verlagert werden. Das Prinzip „Fordern und Fördern“ zur Vermeidung der Frühverrentung auf Kosten der Sozialversicherung muss auch für die Arbeitgeber gelten, zumal von dort in aller Regel die Initiative für Kündigungen älterer Beschäftigter ausgeht.

- Weitere Initiativen zur betrieblichen Qualifizierungs- und Gesundheitspolitik zu ergreifen, damit Beschäftigte tatsächlich länger gesund und in Würde arbeiten können. Über Frühverrentung und demographischen Wandel wird zwar intensiv diskutiert, doch der Bezug zur Arbeitswelt und deren gesundheitlichen Belastungen wird vielfach ausgeblendet. Die Bemühungen zum Abbau arbeitsbedingter Erkrankungen und Frühinvalidität sind völlig unzureichend.

Art. 5: Änderungen des Arbeitszeitgesetzes

Mit der Änderung in Art. 5 wird die Übergangsfrist für Tarifverträge, die entgegen der Rechtsprechung des EuGH und der Vorschrift des Arbeitszeitgesetzes eine Überschreitung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit durch Anordnung von Bereitschaftsdienst ermöglichen, um ein weiteres Jahr verlängert.

Bewertung:

Nach der Rechtsprechung des EuGH beginnend mit der Entscheidung vom 3.10.2000, bestätigt durch Entscheidungen vom 3.7.2001, vom 09.09.2003, vom 5.10.2004 und vom 14.7.2005 ist Bereitschaftsdienst Arbeitszeit im Sinne der europäischen Arbeitszeitrichtlinie, die durch

das deutsche Arbeitszeitgesetz umzusetzen ist. Arbeitszeiten einschließlich Bereitschaftszeiten dürfen deshalb die Höchstgrenzen der Richtlinie und des Arbeitszeitgesetzes nicht überschreiten. Darüber hinaus sind Zeiten des Bereitschaftsdienstes keine Ruhezeiten. Der Bereitschaftsdienst kann deshalb nicht dazu herangezogen werden, Arbeitszeiten zu verlängern bzw. die Ruhezeiten der Arbeitnehmer zu verkürzen.

Maßgeblich für diese richterliche Auslegung sind neben dem Wortlaut auch Sinn und Zweck der Richtlinie, nämlich einen wirksamen Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten. Insofern hat die Übergangsregelung des Arbeitszeitgesetzes für Tarifverträge den europarechtswidrigen Zustand weiterhin aufrecht zu erhalten. Das ist bereits vom DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften kritisiert worden.

In dieser Übergangszeit hat es vielfältige Bemühungen gegeben, eine Änderung der Arbeitszeitrichtlinie herbeizuführen und über Hilfskonstruktionen, wie so genannte inaktive Zeiten des Bereitschaftsdienstes, die EuGH-Rechtsprechung und damit den Arbeits- und Gesundheitsschutz auszuhebeln. Bislang waren diese Bemühungen nicht erfolgreich. Allerdings ist das Verfahren zur Revision der Arbeitszeitrichtlinie noch nicht abgeschlossen.

Gleichzeitig hat jedoch in mehreren Verfahren der EuGH seine Rechtsprechung zur Frage des Bereitschaftsdienstes bestätigt.

Deshalb ist nachdrücklich abzulehnen, dass eine weitere Verlängerung für europarechtswidrige Vereinbarungen zugelassen wird. Sie würde zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen. Wie der Europäische Gerichtshof in seiner jüngsten Entscheidung vom 22.11. 2005 zur europarechtswidrigen deutschen Altersbefristungsregelung ausgeführt hat, müssen die Gerichte europarechtswidrige nationale Bestimmungen unangewendet lassen. Ein Gesetz, das in der Praxis aber nicht angewendet werden darf, darf auch nicht erlassen werden.

Wie in der Begründung des Entwurfes ausdrücklich aufgeführt, hat es in der vergangenen Übergangszeit von 2 Jahren Vereinbarungen gegeben, die das Arbeitszeitgesetz und damit die Rechtsprechung des EuGH ordnungsgemäß umsetzen. Dass dies in anderen Bereichen nicht gelungen ist, lässt vermuten, dass mit Blick auf die Bemühungen auf europäischer Ebene, die Arbeitszeitrichtlinie zu ändern, hier eine Verzögerungstaktik angewendet wurde. Dem sollte in keinem Fall Vorschub geleistet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)18

8. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Institut der deutschen Wirtschaft Köln IW

Ausgangslage

Obwohl sich die Arbeitsmarktlage 2005 gegenüber dem Vorjahr nicht signifikant verbessert hat, sind bezüglich der aktiven Arbeitsmarktpolitik trotz schwieriger Ausgangslage einige Verbesserungen herbeigeführt worden. Offenkundig hat eine Straffung des BA-internen Controllings zu größerer Ausgabendisziplin beigetragen. So sanken die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum Januar bis Oktober 2005 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 4 Mrd. Euro. Dazu beigetragen hat zweifellos auch die nunmehr klare Trennung von Eingliederungsleistungen für Empfänger der Grundleistung Arbeitslosengeld II und Empfänger der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I. Positiv zu werten ist ferner, dass die Zahl der Teilnehmer an den am wenigsten effektiven Maßnahmen ABM und SAM weiterhin stark rückläufig ist. Die Einsparungen führen dazu, dass – erstmals seit über 10 Jahren – eine Senkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung in Aussicht gestellt werden kann.

Trotz der offenkundigen Fortschritte befindet sich die Formulierung eines konzentrierten, schlagkräftigen Instrumentariums aktiver Maßnahmen noch in der Konzeptionsphase. Voraussetzung für die Effizienz aktiver Maßnahmen ist deren Effektivität. Bislang ist – von vereinzelten Studien zu den wichtigsten Instrumenten abgesehen – keine systematische Untersuchung der Effektivität vorgenommen worden. Bei vielen, insbesondere den quantitativ weniger bedeutsamen Maßnahmen ist noch nicht einmal das Vorzeichen ihrer Wirksamkeit bekannt. Eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse liegt in weiter Ferne. Die im Zuge der Hartz-Gesetze vom Gesetzgeber eingeforderte und von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Evaluation wird diese Lücke zu einem Teil schließen können. Die mikroökonomische Untersuchung der kontraktischen Situation der Maßnahmeteilnahme vs. der Nicht-Teilnahme wird Aussagen über die Wirksamkeit erlauben, deren Qualität die der bislang publizierten Eingliederungsquoten bei weitem übertreffen. Ein tatsächlicher Effektivitäts- und möglicherweise Effizienzfortschritt erwächst daraus jedoch nur, wenn aus der Evalu-

tion Konsequenzen gezogen werden können. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, da das Gerüst der Fördermöglichkeiten durch das SGB III vorgegeben wird.

Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)

Personal-Service-Agenturen (PSA) bildeten das Kernstück der Empfehlungen der Hartz-Kommission. Vorgeesehen war die Entsendung von ca. 500.000 Arbeitslosen (Hartz et al. 2002, S. 274). Zwar hat der Gesetzgeber die Einrichtung einer PSA in jeder Agentur für Arbeit verfügt, den Umfang des Programms mit einer Zielmarke von 50.000 Arbeitslosen aber deutlich reduziert. Selbst diese reduzierte Zielgröße ist zu keinem Zeitpunkt annähernd erreicht worden. Der Höchstwert wurde im September 2004 mit knapp 35.000 PSA-Beschäftigten erreicht. Zuletzt waren im November 2005 noch knapp 10.000 Beschäftigte in PSA. Auch die erwarteten Eingliederungseffekte stellten sich bestenfalls in abgeschwächter Form ein (Jahn/Windsheimer 2004).

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die PSA die in sie gesetzten Erwartungen bislang nicht erfüllen konnten. Dafür kann eine Reihe von Gründen verantwortlich sein:

- die PSA-Träger konnten sich am Markt nicht gegen etablierte Zeitarbeitsunternehmen behaupten, weil ihnen einerseits die Erfahrung fehlte und sie andererseits Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu vermitteln hatten.
- Die PSA starteten in einer Phase mit schlechten Arbeitsmarktbedingungen. Möglicherweise verbessern sich die Eingliederungseffekte, wenn sich das konjunkturelle Umfeld verbessert. Gegen diese Einschätzung spricht, dass die Zeitarbeit 2004 unter den gleichen Rahmenbedingungen beachtliche Zuwächse bei der Zahl der überlassenen Arbeitnehmer realisieren konnte.
- Die Förderung war unzureichend konzipiert und/oder zu unflexibel.

Welche dieser Gründe für das vorläufige Scheitern des PSA-Konzeptes verantwortlich sind, kann an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Offen muss auch bleiben,

ob die PSA ein grundsätzlich geeignetes Instrument der Arbeitsförderung sind. Diese Fragen werden von der wissenschaftlichen Evaluation beantwortet werden können, die von der Bundesregierung in Auftrag gegeben wurde und deren Ergebnisse im nächsten Jahr vorliegen sollten (Kaltenborn et al. 2004).

Die vorgeschlagene Änderung des §37c SGB III beinhaltet, dass die Verpflichtung der Agenturen für Arbeit entfällt, mindestens eine PSA einzurichten. Sie ist aus zwei Gründen zu begrüßen:

Erstens schafft sie die notwendigen Voraussetzungen, um Konsequenzen aus den Ergebnissen der Evaluation ziehen zu können – unabhängig davon, wie dieses Ergebnis ausfallen wird. Sollte sich die PSA als effektives Instrument der Arbeitsförderung herausstellen, bleibt es den Agenturen wie bislang unbenommen, eine PSA einzurichten. Erweist sich das Instrument als grundsätzlich untauglich oder nicht für die regionalen Gegebenheiten der Agentur geeignet, ist die Agentur nicht mehr gezwungen, Ressourcen für ein ineffektives Förderinstrument bereitzustellen.

Zweitens entspricht eine flexible Regelung der von der Bundesagentur für Arbeit verfolgten neuen Steuerungslogik durch Zielvorgaben und Dezentralisierung der Verantwortung (Bundesagentur für Arbeit 2005, S. 21).

Verlängerung befristeter Regelungen (§§ 417, 421i, 421j, 421k, 421l SGB III)

Grundsätzlich muss die Maßgabe gelten, dass Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik erst dann implementiert werden, wenn ihre Wirksamkeit im Zuge einer wissenschaftlich belastbaren Evaluation nachgewiesen wurde. Nur so ist gewährleistet, dass die Beitragsgelder unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ausgegeben werden. Diese Anforderung erfüllt keine der gegenwärtig im SGB III kodifizierten Förderungen. Insofern ist es als großer Fortschritt zu werten, wenn nunmehr zumindest die neuen Maßnahmen, die mit den Hartz-Gesetzen eingeführt wurden, einer Evaluation unterzogen werden.

Die Laufzeit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluationsvorhaben erstreckt sich bis Mitte 2006 (Kaltenborn et al. 2004). Für die Zusammenfassung der Ergebnisse sowie die Kenntnisnahme sind einige weitere Monate zu veranschlagen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass spätestens Ende 2006 ein qualifiziertes, auf wissenschaftlich belastbarer Evaluation basierendes Urteil über die Effektivität der zunächst befristeten Regelungen der Hartz-Reformen möglich sein wird. Da es kaum sinnvoll erscheint, Maßnahmen jetzt einzustellen, um sie nach positiver Evaluation wieder einzuführen, ist eine Verlängerung laufender Programme bis zu diesem Zeitpunkt vertretbar. Die Notwendigkeit der Verlängerung der Fördermöglichkeiten nach den §§ 421i, 421j und 421k bis Ende 2007 ist hingegen nicht erkennbar – zumal in der Gesetzesbegründung selbst darauf hingewiesen wird, dass die Verlängerung dazu dient, die Ergebnisse der Evaluationsforschung zur Kenntnis nehmen zu können. Zu diesem Zweck wäre eine Verlängerung bis Ende 2006 ausreichend.

Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen (§ 428 SGB III)

Eines der charakteristischen Merkmale des deutschen Arbeitsmarktes ist die geringe Erwerbstätigenquote Älterer. Sie ist das Resultat einer hohen Arbeitslosigkeit ei-

nerseits und in einer geringen Erwerbsneigung andererseits. Dies deutet bereits darauf hin, dass eine Funktionsstörung des Marktes sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite vorliegt. Die auch im internationalen Vergleich geringe Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland ist keineswegs ein Kennzeichen fortgeschrittener Industrienationen noch ist sie Begleiterscheinung eines Arbeitsmarktes im Ungleichgewicht. Sie ist vielmehr herbeigeführt unter anderem durch eine jahrzehntelange Politik der Arbeitszeitumverteilung, die das frühzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben für die Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes begünstigte (Funk 2004).

Schon allein vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen sind Strategien erforderlich, die Ältere in stärkerem Ausmaß in das Erwerbsleben einbinden. Aber auch die durch die Frühverrentung entstehenden Kosten sind auf Dauer nicht tragbar. Für die Arbeitslosenversicherung bedeutet das, dass die bestehenden Anreize abgeschafft werden müssen, einen gleitenden Übergang von Arbeitslosigkeit in Altersrente anzustreben. Dazu gehört, neben der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, auch das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen.

Die Regelung nach § 428 verstärkt die Tendenz, dass sich ältere Arbeitnehmer, die entlassen werden, vom Arbeitsmarkt weitgehend zurückziehen. Selbst Arbeitslose, die nicht die Regelung in Anspruch nehmen, zeigen weniger Konzessionsbereitschaft hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, des Lohns und des Arbeitsortes, um eine neue Beschäftigung aufzunehmen als Jüngere (Cramer et al. 2002). Die geringere Konzessionsbereitschaft geht einher mit geringeren Chancen der Einstellung und höherer (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Der Wegfall des § 428 würde dafür sorgen, dass ältere Arbeitslose die gesetzlichen Anforderungen an die Arbeitsuche erfüllen müssen. Ihre Konzessionsbereitschaft müsste steigen, wenn sie weiterhin Lohnersatz- oder Transferleistungen erhalten wollen. Dies ist zwar keine hinreichende, wohl aber notwendige Voraussetzung dafür, dass ältere Arbeitslose häufiger in Erwerbstätigkeit statt endgültig in die Nichterwerbstätigkeit wechseln.

Das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen verschlechtert die Arbeitsmarktlage Älterer, da es ihren Anreiz mindert, erwerbstätig zu sein. Zu rechtfertigen wäre der § 428 allenfalls dann, wenn sich mindestens kompensierende positive Arbeitsmarkteffekte auf andere Gruppen zeigen. Gemäß der „lump of labour“-Theorie könnten jüngere Arbeitnehmer davon profitieren, wenn Ältere Arbeitsplätze „freimachen“. Diese Argumentation verkennt, dass das Arbeitsvolumen keine feste Größe ist, die nur „gerecht“ verteilt werden müsse. Vielmehr führen die Kosten der Frühverrentung dazu, dass die Arbeitskosten steigen. Dies führt zu der Substitution von Arbeit durch Kapital (Rationalisierung) oder der Verlagerung von Aktivitäten ins Ausland. Das Ergebnis ist, dass das zu verteilende Arbeitsvolumen durch die Umverteilung kleiner wird.

Vor diesem Hintergrund kann die Verlängerung der Gültigkeit des § 428 nicht befürwortet werden, auch wenn gesehen wird, dass die Attraktivität des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Voraussetzungen durch die Hartz IV-Reform an Attraktivität verloren hat. Bis dahin war die als Lohnersatzleistung bemessene Arbeitslosenhilfe insbesondere für Arbeitslose mit ehemals hohem

Einkommen eine Möglichkeit, sich ab einem Alter von 58 Jahren vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, ohne dabei lebensstandardbedrohende Einkommenseinbußen hinnehmen zu müssen. Mit dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe und der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose dürfte die Anzahl der geförderten Arbeitslosen zurückgehen.

Die abnehmende Attraktivität und die Erwartung einer abnehmenden Anzahl von Förderungen können jedoch nicht rechtfertigen, dass die Arbeitslosenversicherung weiterhin eine Leistung zahlt, die als vorgezogene Altersrente klassifiziert werden muss. Tritt in einer Versicherung der Schadensfall ein, hat der Versicherte die Pflicht, das Ausmaß des Schadens so gering wie möglich zu halten. Der § 428 konterkariert dieses Schadensminimierungsgebot, indem es den Schadensfall verstetigt und zum Normalzustand macht.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit, 2005, Geschäftsbericht 2004, Nürnberg.

Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Marwinski, Karen; Schröder, Helmut; Smid, Menno, 2002, Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 261, Nürnberg.

Funk, Lothar, 2004, Mehr Beschäftigung für Ältere, Köln.

Hartz, Peter; Bense, Norbert; Fiedler, Jobst; Fischer, Heinz; Gasse, Peter; Jann, Werner; Kraljic, Peter; Kunkel-Weber, Isolde; Luft, Klaus; Schartau, Harald; Schickler, Wilhelm; Schleyer, Hanns-Eberhard; Schmid, Günther; Tiefensee, Wolfgang; Voscherau, Eggert, 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission.

Jahn, Elke; Windsheimer, Alexandra, 2004, Personal-Service-Agenturen II – Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Kaltenborn, Bruno; Knerr, Petra; Kurth-Laatsch, Sylvia, 2004, Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)20

8. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB

Vorbemerkung

Die nachfolgende Stellungnahme äußert sich auf der Basis wissenschaftlicher Befunde zu den Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit, den Personal-Service-Agenturen und der Verlängerung einiger befristeter Regelungen im SGB III. Sie geht auf ausgewählte Aspekte ein und liefert im Wesentlichen Hintergrundinformationen für das Gesetzgebungsverfahren.¹

Inhalt

A. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen	22
B. Stellungnahme im Einzelnen	22
1. Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit	22
2. Personal-Service-Agenturen	23
3. Verlängerung befristeter Regelungen	23
• Beschäftigung Älterer (§§ 417, 421j, 421k, 428 SGB III)	23
• Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)	25
• Existenzgründungszuschuss (§421l SGB III)	25

Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

- Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit:** Eine Vereinheitlichung der Regelungen erhöht die Transparenz und kann damit dazu beitragen, die Intention der Regelung besser zu erfüllen. Gleichwohl sind Implementationsprobleme zu berücksichtigen, und es ist nicht a priori klar, ob die aggregierten Effekte einer Job-to-Job-Vermittlung positiv sind.
- Personal-Service-Agenturen:** Die Aufgabe des Zwangs zur Einrichtung einer PSA in jeder Agentur erscheint sinnvoll, da dann eine flexiblere Anpassung

¹

Die Stellungnahme wurde verfasst von Martin Dietz, Elke Jahn, Susanne Koch, Regina Konle-Seidl, Markus Promberger, Helmut Rudolph, Eugen Spitznagel, Cornelia Sproß, Ulrich Walwei, Frank Wiefner und Christina Wübbecke

des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums an die regionale Gegebenheiten möglich ist. Die ständigen Änderungen der Rahmenbedingungen verringern die Akzeptanz der PSA und erschweren auch eine Wirkungsanalyse.

3. Verlängerung befristeter Regelungen:

Beschäftigung Älterer: Insgesamt kommt es darauf an, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer zu verbessern und einen Mentalitätswandel zu erreichen. Bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage erscheint eine Verlängerung der Instrumente zur Aktivierung älterer Arbeitsloser konsequent. Dagegen sollten alle Anreize zur Frühverrentung schnellstmöglich abgebaut werden.

Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen: Eine Verlängerung der Regelung des §421i SGB III erscheint aus mehreren Gründen angebracht: Zum einen haben die häufigen Änderungen der Rahmenbedingungen dazu geführt, dass noch keine klaren Aussagen über die Wirkungen des Instruments möglich sind. Daher sollte der Beobachtungszeitraum für die laufenden Evaluationen ausgedehnt werden. Zum anderen zeigen internationale Beispiele, dass das Instrument erst dann seine volle Wirkung entfalten kann, wenn ein gewisses Erfahrungswissen aufgebaut werden konnte.

Existenzgründungszuschuss: Auch dieses Instrument sollte verlängert werden, um die Ergebnisse der laufenden Evaluationen bei einer Novellierung berücksichtigen zu können. Die Förderzahlen zeigen, dass der ExGZ für einen zusätzlichen Personenkreis einen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit eröffnet hat.

A. Stellungnahme im Einzelnen**1. Meldepflichten bei Arbeitslosigkeit**

Mit dem 5. Änderungsgesetz zum SGB III sollen die Regelungen zur Meldepflicht beim Ende eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses in zweierlei Hinsicht vereinheitlicht werden: Zum einen soll eine einheitliche Meldefrist von drei Monaten vor Ende des Beschäfti-

gungsverhältnisses eingeführt werden, unabhängig davon, ob es sich um ein befristetes oder unbefristetes Beschäftigungsverhältnis handelt und unabhängig vom Zeitpunkt, an dem der Beschäftigte von der Kündigung Kenntnis erhält. Zum anderen soll auch die verspätete Arbeitslosmeldung nun mit einer Sperrzeit geahndet werden. Damit wird versicherungswidriges Verhalten im SGB III durchgängig mit Sperrzeiten geahndet.

Die Neuregelungen machen für alle Beteiligten Handlungsanforderungen und Konsequenzen transparenter und sollen dazu beitragen, die Intention der frühzeitigen Meldepflicht – Arbeitslosigkeit zu vermeiden anstatt nach ihrem Eintritt zu bekämpfen – noch besser zu erfüllen.

Ob die frühzeitige Meldung insgesamt dazu führt, den Ausgleichsprozess am Arbeitsmarkt zu befördern und Arbeitslosigkeit abzubauen, ist eine offene Frage, zu deren Beantwortung auch die laufenden Hartz-Evaluationen weiteren Aufschluss geben werden. So sind einige Umsetzungsprobleme zu vermuten: Etwa ist für einen Erfolg der Regelung unabdingbar, dass die verlängerte Aktionszeit sowohl von Arbeitnehmern als auch von Vermittlern tatsächlich genutzt wird und genutzt werden kann. Neben möglicherweise mangelnder Akzeptanz auf beiden Seiten könnte eine Schwierigkeit auch darin liegen, dass Stellen, die durch die Agenturen vermittelt werden können, häufig kurzfristig zu besetzen sind. Damit können Personen, die noch eine Restbeschäftigungsdauer haben, auf diese Stellen nicht vermittelt werden. Auch stellt sich die Frage, ob die frühzeitige Meldung bei zunächst befristeten Beschäftigungsverhältnissen nicht zu überflüssigen Aktivitäten führt. Dies wäre dann der Fall, wenn befristete Beschäftigungsverhältnisse in großem Umfang kurz vor Ende entfristet würden.

Selbst wenn man unterstellt, dass die Job-to-Job-Vermittlung auf der individuellen Ebene erfolgreich ist, so ist doch fraglich, ob sich bei aggregierter Betrachtung positive Effekte ergeben. Denn bei unverändertem Personalschlüssel in der Vermittlung muss ein vermehrtes Engagement in der Job-to-Job-Vermittlung dazu führen, dass Vermittlung und Beratung bereits Arbeitsloser reduziert wird. Wenn sich die Zahl der erfolgreichen Integrationen also nicht erhöht, wäre eine Verringerung der Vermittlungschancen bereits Arbeitsloser die Folge und es bestünde die Gefahr einer weiteren Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Dagegen gerechnet werden muss eine mögliche Reduktion friktioneller Arbeitslosigkeit. Diese könnte zum einen durch die schnellere Besetzung offener Stellen, zum anderen durch eine von Anfang an erhöhte Konzessionsbereitschaft der von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen erreicht werden.

2. Personal-Service-Agenturen

Der neu gefasste § 37c hebt die zwingende Verpflichtung zur Einrichtung mindestens einer Personal-Service-Agentur in jeder Agentur für Arbeit auf. Ebenso wurde die Vorschrift des bisherigen Absatzes 2 Satz 2, wonach das Vergaberecht gilt, gestrichen.

Primäres Ziel der Personal-Service-Agenturen (PSA) ist es, PSA-Beschäftigte über den Verleih oder die direkte Vermittlung möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig soll mit Hilfe der PSA die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt, im Idealfall Arbeitslosigkeit sogar vermieden werden. Die Vorgaben des § 37c SGB III legen fest, in jedem Agenturbezirk minde-

stens eine PSA unter Vertrag zu nehmen. Als grobe Orientierung für die Startphase galt eine PSA-Beschäftigung in Höhe von 50.000 Arbeitnehmern. Ziel war mindestens ein PSA-Beschäftigter auf 100 Arbeitslose.

Als Folge der Insolvenz des größten Anbieters von PSA im Februar 2004 hat die Bundesagentur für Arbeit die Rahmenbedingungen, unter denen PSA arbeiten, bereits 2004 angepasst sowie ihre ursprüngliche Zielgröße revidiert. Weiterhin sollte in jeder Agentur für Arbeit mindestens eine PSA betrieben werden. An der ursprünglichen Zielgröße, 1% der Arbeitslosen in PSA zu vermitteln, hielt die Bundesagentur für Arbeit bereits 2004 nicht mehr fest. Infolgedessen ging die Zahl der eingerichteten Plätze von 44.000 im Januar 2004 auf 36.000 im Dezember 2004 zurück.

Da die Laufzeit der ersten Verträge zwei Jahre betrug, hat Mitte 2005 die zweite Ausschreibungsrunde begonnen. Hierzu wurden Mitte 2005 die Rahmenbedingungen und Verträge sowie das Vergabeverfahren erneut neu gestaltet. Zwar ist die zweite Ausschreibungsrunde noch nicht abgeschlossen, doch ist abzusehen, dass viele Verträge nicht verlängert bzw. neu ausgeschrieben werden. Mit der Neufassung des § 37c steht nun die dritte Änderung bevor.

Mit Blick auf die Entwicklung der Zahl der neu abgeschlossenen Verträge, ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz des Instruments nicht in allen Agenturen für Arbeit gleich hoch ist. Vor diesem Hintergrund ist die Neufassung des § 37c sinnvoll, da nun die Agenturen für Arbeit im Rahmen ihres Eingliederungstitels selbst entscheiden können, ob die Ausschreibung einer Personal-Service-Agentur vor dem Hintergrund der regionalen Arbeitsmarktlage und des ständigen Anpassungsbedarfs wirtschaftlich und sinnvoll ist. Folge dieser Änderung wird sein, dass die Zahl der eingerichteten Personal-Service-Agenturen und der PSA-Beschäftigten weiterhin sinkt. Ob die in der Gesetzesbegründung formulierte Erwartung eintritt, dass die Integrationsergebnisse durch diese Maßnahme verbessert werden, bleibt abzuwarten.

Personal-Service-Agenturen waren von Anfang an heftiger Kritik ausgesetzt. Als Herzstück der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stand das Instrument von Beginn an unter enormem Erfolgsdruck. Ihre Einführung fiel in eine Phase, in der der Leiharbeitsmarkt stagnierte. Zudem hat die Insolvenz des größten PSA-Betreibers dem Instrument einen schweren Imageschaden zugefügt. Die Kritik und die permanenten Anpassungen der Rahmenbedingungen erstaunen umso mehr, da bislang eine systematische Evaluation fehlt, die dadurch erschwert wird, dass sich die Rahmenbedingungen permanent ändern. Die ständigen Änderungen der Rahmenbedingungen senken auch die Akzeptanz des Instruments weiter ab.

3. Verlängerung befristeter Regelungen

Beschäftigung Älterer (§§ 417, 421j, 421k, 428 SGB III)

Allgemeine Einschätzung

Viele Argumente sprechen dafür, ältere Arbeitnehmer länger im Erwerbsleben zu halten:

- die intergenerationale Chancengerechtigkeit am Arbeitsmarkt,
- das Erhalten des Humankapitals,

- die Frage der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und
- das Problem des langfristig zu erwartenden Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials.

Bei schwacher gesamtwirtschaftlicher Arbeitsnachfrage kann sich die Verlängerung der Lebensarbeitszeit von älteren Arbeitnehmern allerdings negativ auf die Chancen der anderen Personengruppen auswirken.

Ausgehend von der aktuellen Diskussion um politische Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration Älterer sind folgende Aspekte zu beachten:

- Um einen neuen gesellschaftlichen Konsens über einen längeren Verbleib Älterer im Erwerbsleben zu fördern und der Frühverrentungskultur vieler Betriebe und Beschäftigter entgegenzuwirken, sollte das Transfersystem weniger Anreize für einen frühzeitigen Übergang aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand setzen. Dies wurde durch die Verkürzung der Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmer, durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II und die Anhebung der Altersgrenzen für den abschlagsfreien Rentenbezug bereits weitgehend umgesetzt. Zu erwarten ist allerdings, dass diese Maßnahmen zu einer verstärkten Inanspruchnahme der verbliebenen Frühverrentungsmöglichkeiten führen werden, wie der Altersteilzeitarbeit im Blockmodell oder der Erwerbsminderungsrente.
- Kurz- und mittelfristig erfordert die immer noch hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit Älterer Konzepte, die zur Verbesserung der Beschäftigungssituation dieser Altersgruppe beitragen. Dazu gehört der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einschließlich der speziellen Instrumente für Ältere. Um deren Inanspruchnahme zu fördern und das Ziel einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer nicht zu konterkarieren, sollte die Möglichkeit des Leistungsbezugs unter erleichterten Voraussetzungen nach § 428 SGB III nicht verlängert werden. Dagegen sollte die mit dem § 65 Absatz 4 SGB II i. V. m. § 428 SGB III verbundene Übergangsregelung, wonach Bezieher von Arbeitslosengeld II erst dann Rente beantragen müssen, wenn sie diese abschlagsfrei beziehen können, beibehalten werden. Andernfalls droht eine Zunahme des Anteils derjenigen Älteren, welche im Ruhestand auf ergänzende Leistungen der bedarfsorientierten Grundsicherung nach SGB XII angewiesen sind.
- Die Instrumente Beitragsbonus und Entgeltssicherung sollen die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser verbessern und sind deshalb von der Idee her richtig. Hier sind die Ursachen für deren geringe Inanspruchnahme zu klären und gegebenenfalls eine Verbesserung der Instrumente sowie deren Implementierung notwendig.
- Um eine längere Erwerbstätigkeit Älterer zu fördern, ist außerdem die Prävention von Arbeitslosigkeit durch die konsequente Umsetzung des EU-Konzeptes des Lebenslangen Lernens erforderlich. Sind Ältere erst einmal arbeitslos geworden, sind ihre Chancen auf berufliche Reintegration nach wie vor gering: 40 Prozent aller Arbeitslosen, aber 56 Prozent der ab 50-Jährigen waren im September 2004 bereits ein Jahr oder länger arbeitslos. Ein spezifisches Vermittlungs-

hemmnis Älterer liegt dabei in zu geringen oder veralteten Qualifikationen. Erfolgversprechender als der Ansatz, Qualifikationsdefizite älterer Arbeitsloser durch geförderte Weiterbildungsmaßnahmen im Nachhinein auszugleichen, erscheint vor diesem Hintergrund die Vorbeugung. Um Dequalifizierungsprozesse zu vermeiden, müssen die Betriebe das Konzept des Lebenslangen Lernens konsequent umsetzen und die Arbeitnehmer sich selbst als „Unternehmer ihrer Arbeitskraft“ verstehen. Das arbeitsmarktpolitische Instrument der Förderung der beruflichen Weiterbildung sollte in das Konzept des Lebenslangen Lernens eingebettet werden.

Zu den zu verlängernden Regelungen im Einzelnen

- *Förderung der beruflichen Weiterbildung Älterer und von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer (§417 SGBIII)*: Lebenslanges Lernen, die Förderung der langfristigen Entwicklung des Humankapitals der Beschäftigten durch die Betriebe und die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit sind entscheidende Ansätze, um die beruflichen Integration älterer Arbeitnehmer zu verbessern. Dabei ist Weiterbildung vor allem Aufgabe der Betriebe, der Tarifpartner und der Beschäftigten selbst. Bei der Weiterbildung älterer Arbeitsloser ist eine staatliche Intervention allerdings damit begründbar, dass sich eine Investition in das Humankapital älterer Beschäftigter wegen der nur noch relativ kurzen individuellen Beschäftigungsdauern einzelwirtschaftlich nicht amortisiert. Gesamtwirtschaftlich kann sich diese Investition allerdings durchaus rechnen, wenn damit Zeiten und damit Kosten der Arbeitslosigkeit verringert werden können. Insofern erscheint es gerechtfertigt, Mittel der Arbeitsmarktpolitik für die berufliche Weiterbildung Älterer einzusetzen. Was die Nutzung des §417 zu Förderung der beruflichen Weiterbildung Älterer angeht, so lassen sich allerdings nur geringe Inanspruchnahmen beobachten. Die Verlängerung des Instruments um ein weiteres Jahr bietet die Möglichkeit, den Ursachen dieser geringen Nutzung weiter auf den Grund zu gehen.
- *Entgeltssicherung für ältere Arbeitnehmer (§421j SGBIII)*: Dieses Instrument umfasst einen Zuschuss bei Aufnahme einer niedriger entlohnten Tätigkeit (als die zuvor ausgeübte) und daran gekoppelt eine Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung für Personen ab vollendeten 50. Lebensjahr. Es zielt damit darauf, bei älteren Arbeitslosen die Aufnahme auch einer geringer entlohnten Tätigkeit attraktiver zu machen und so zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Im Rahmen der Hartz-Evaluation wird die Entgeltssicherung gegenwärtig evaluiert. Die Verlängerung der Regelung bis zum 31.12.2007 ermöglicht es, bei einer endgültigen Entscheidung über die Zukunft des Instruments die wissenschaftlichen Befunde zu berücksichtigen. Insbesondere ist aus den Implementationsanalysen Aufschluss darüber zu erwarten, warum das Instrument bisher so wenig genutzt wird. Mögliche Erklärungen könnten die Nutzung noch bestehender Frühverrentungsanreize sein oder die Tatsache, dass die Entgeltssicherung nicht zum Eingliederungstitel der Agenturen gehört und deshalb dort geringe Anreize bestehen, in die Steuerung dieses Instruments zu investieren.

- *Regelung zur Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§421k SGB III):* Durch diese Regelung kann ein Arbeitgeber bei erstmaliger Einstellung eines Arbeitslosen ab 55 Jahren von der Beitragszahlung zur Arbeitslosenversicherung befreit werden. Auch diese Regelung wird gegenwärtig nur sehr wenig in Anspruch genommen. Zu vermuten ist, dass dies in nicht unerheblichem Umfang auch an den relativ geringen finanziellen Anreizen liegt, die mit dem Beitragsbonus verbunden sind. Die Verlängerung der Regelung würde die Möglichkeit eröffnen, die Gründe für die geringe Inanspruchnahme näher zu analysieren. Zu prüfen wäre auch, ob längerfristig Sicht eine Zusammenlegung mit dem Eingliederungszuschuss sinnvoll wäre.
- *Bezug von Arbeitslosengeld unter vereinfachten Bedingungen (§428 SGB III):* Arbeitslose ab 58 Jahren können Anspruch auf Arbeitslosengeld I und II erheben, ohne der Vermittlung zur Verfügung zu stehen; demgegenüber sind sie aber verpflichtet, zum frühest möglichen Zeitpunkt eine abschlagsfreie Altersrente zu beantragen.

Bei der Beurteilung einer Verlängerung dieser Regelung ist zu beachten, dass - im Gegensatz zu den anderen durch das 5. Änderungsgesetz zu verlängernden Regelungen - der §428 SGB III einen Anreiz für einen frühzeitigen Übergang in den Ruhestand setzt. Eine Verlängerung dieser Regelung widerspricht somit dem Bestreben, gerade solche Anreize abzubauen. Allerdings würde ein Auslaufen zur Folge haben, dass ältere Arbeitslosengeld II-Empfänger auch dann in den vorzeitigen Rentenbezug überführt werden können, wenn dies für sie massive Rentenabschläge zur Folge hätte. Bei älteren Frauen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die „Altersrente für Frauen“ erfüllen, wären Abschläge bis zu 18 Prozent möglich. Da gleichzeitig die Arbeitsmarktsituation für Ältere immer noch kritisch ist, könnte dies unzumutbare soziale Härten darstellen und zudem dazu führen, dass viele Personen auf die Grundsicherung im Alter angewiesen wären. Deshalb wäre ein differenziertes Vorgehen zu erwägen: In jedem Fall wäre die Regelung, nach der ältere Arbeitslose der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, so schnell wie möglich abzuschaffen und im Gegenteil die Aktivierung älterer Arbeitslose zu fördern. Dies würde auf allen Seiten - also bei Arbeitslosen, Arbeitgebern und Vermittlern - ein Signal für mehr Chancengerechtigkeit der Älteren auf dem Arbeitsmarkt setzen. Solange aber die Arbeitsmarktsituation für Ältere so angespannt bleibt, könnte die Regelung beibehalten werden, dass Arbeitslose erst dann in den Rentenbezug eintreten müssen, wenn keine Abschläge mehr zu erwarten sind. In der Zwischenzeit müsste im Sinne der obigen Argumentation die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer verbessert und ein Mentalitätswandel auf allen Seiten erreicht werden, damit die Arbeitsmarktchancen der Älteren nachhaltig steigen.

Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)

Mit dem am 1.1. 2003 neu geschaffenen Instrument mit wettbewerblichem Vergabeverfahren wurde ein neuer Weg in der Arbeitsvermittlung beschrritten. Besondere Zielgruppen sollen durch einen innovativen Maßnahme-

zuschnitt in dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. Die Konzeption von § 421i SGB folgt der Intention von „Hartz I“, mehr Wirkungsorientierung, Flexibilität und Dezentralisierung in der Arbeitsförderung zu erreichen. Der große Vorteil des Instruments besteht darin, dass er den beauftragten Trägern mehr Freiräume für ihre Eingliederungsaktivitäten eröffnet. In der Ausschreibung werden Zielvorgaben festgelegt (was soll erreicht werden?) aber auf eine detaillierte Regelung der Durchführung der vermittlungsnahen Dienstleistungen (wie?) wird verzichtet.

Nach einer längeren Anlaufzeit für die Ausschreibungen im Jahr 2003 wurden in den meisten Agenturen erst im Jahr 2004 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III im Rahmen einer freihändigen Vergabe mit Teilnehmerwettbewerb ausgeschrieben. Seit Juni 2005 erfolgt die Ausschreibung über die regionalen Einkaufszentren (REZ) der Bundesagentur für Arbeit. Neben veränderten Ausschreibungsmodalitäten gab es im Zeitablauf weitere wichtige Änderungen, die auf organisatorische und inhaltliche Verbesserungen bei der Vergabe der Beauftragungen zielten.

Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, den Beobachtungszeitraum für die Evaluierung des Instruments auszudehnen. § 421i-Maßnahmen werden im Rahmen von Modul 1a - Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse der Hartz-Reformen - evaluiert. Durch die zeitliche Verlängerung der Erprobungsphase des § 421i ergibt sich auch ein längerer Beobachtungszeitraum und damit die Möglichkeit, die Änderungen in die Prozess- und Wirkungsanalyse einzubeziehen. Durch eine Verlängerung des Instruments bis 31.12.2007 bestünde zudem die Möglichkeit, den Einsatz und die Wirkung des Instruments auch im SGB II-Regelkreis zu evaluieren.

Für eine Verlängerung sprechen auch internationale Erfahrungen. Aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien weiß man, dass das Kontraktmanagement beim Auftraggeber hohe Anforderungen an dessen Kontraktmanagement-Expertise stellt. Das Wissen um eine zielführendere Gestaltung von Ausschreibungen, Verträgen, Vertragsmodalitäten und eine laufende Qualitätssicherung wird erst allmählich in einer Art „Trial- and Error“-Verfahren erworben. Hier sind meist Erkenntnisse und Erfahrungen aus mehreren Ausschreibungszyklen notwendig.

Über die Verlängerung bis 31.12. 2007 und die dann vorliegenden Evaluationsergebnisse hinaus, wäre zu überlegen, ob nicht durch eine Vereinheitlichung des Instrumentariums der Leistungserbringung vermittlungsnaher Dienstleistungen durch Dritte die Maßnahmeeffektivität und die Effizienz (Kosten-Nutzen) von Vermittlungsprozessen gesteigert werden könnte. Neben §421i SGB II sind dies die Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung nach § 37 SGB III, der Vermittlungsgutschein nach 421g SGB III und die Personal-Service-Agenturen (PSA).

Verlängerung des Existenzgründungszuschusses nach § 421 I SGB III

In der gegenwärtigen Fassung des SGB III ist festgelegt, dass die Regelungen des § 421 I SGB III vom 1. Januar 2006 an nur noch Anwendung finden, wenn der Anspruch auf Förderung vor diesem Tag bestanden hat.

Der Entwurf für das Fünfte Änderungsgesetz sieht vor, den Förderzugang für den Existenzgründungszuschuss

um ein halbes Jahr zu verlängern. Mithin wären weitere Fördereintritte bis einschließlich 30. Juni 2006 möglich. In der Begründung wird darauf verwiesen, dass der Existenzgründungszuschuss nach diesem Zeitpunkt mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) zu einem einheitlichen Instrument der Förderung von Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit zusammengelegt werden soll. Dies soll in einem separaten Gesetzgebungsverfahren geregelt werden.

Der Existenzgründungszuschuss hat seinen Ursprung in der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Ich-AG (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt [2002]). Schon damals wurde seitens des IAB auf die Dualität von Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld hingewiesen. Eine ursprünglich befürchtete Substitutionsbeziehung zwischen den beiden Programmen ist jedoch nicht eingetreten. Vielmehr stiegen die Teilnehmerzahlen beider Programme in den letzten drei Jahren kontinuierlich an. Dies deutet darauf hin, dass mit der Ich-AG-Förderung zusätzlich ein neuer Personenkreis angesprochen wurde, für den die Startbedingungen mit dem Überbrückungsgeld offenbar bislang weniger attraktiv waren. Auf der Bruttoebene kann die vorliegende Konstellation mit zwei Förderprogrammen durchaus als Erfolg betrachtet werden, weil seither weitaus mehr Personen ihre Arbeitslosigkeit durch den Schritt in die berufliche Selbständigkeit beendet haben.

Gleichwohl entstehen auf der administrativen Ebene gewisse Dysfunktionalitäten, die durch eine Fusion der beiden Förderinstrumente mutmaßlich behoben oder zumindest reduziert werden könnten. Die Analyse möglicher Schwachstellen aber auch besonderer Vorzüge der beiden Programme, sowie in einem nächsten Schritt die Erarbeitung von Handlungsvorschlägen zur Weiterentwicklung der Instrumente bzw. eines neuen kombinierten Förderprogramms ist unter anderem Bestandteil der noch bis Mitte 2006 andauernden Hartz-Evaluation. Ein erster Bericht 2005 liegt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales hierzu inzwischen vor. Der Abschlussbericht 2006 wird zum 30. Juni 2006 vorgelegt werden.

Für eine gesetzliche Novellierung der Existenzgründungsförderung im SGB III, mit dem Ziel der Schaffung eines neuen bzw. kombinierten Förderinstruments, empfiehlt es sich, die ausstehenden Evaluationsbefunde noch abzuwarten.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Initiative zu einer vorläufigen Verlängerung des Existenzgründungszuschusses bis Mitte 2006 durch das 5. ÄndG als überaus sinnvoll. Das Auslaufen des Programms zum Jahresende, wie ursprünglich avisiert, wäre hingegen zum jetzigen Zeitpunkt eher kontraproduktiv und würde vermutlich neue Handlungszwänge schaffen. Ohne den Forschungsergebnissen vorgreifen zu wollen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die direkten Eingliederungseffekte sowohl des Existenzgründungszuschusses als auch des Überbrückungsgeldes nicht unerheblich sind und auch die Nachhaltigkeit der Fördereffekte durchaus positiv zu beurteilen ist. Eine ersatzlose Abschaffung des Existenzgründungszuschusses erschiene in diesem Zusammenhang wenig opportun.

Gleichwohl soll bereits an dieser Stelle auf einige Aspekte hingewiesen werden, die in einer Novellierung des Förderinstrumentariums ihren Niederschlag finden sollten:

- Die Prüfung der Voraussetzungen für eine Verlängerung des Existenzgründungszuschusses ist für die Arbeitsagenturen und die Geförderten gleichermaßen mit Schwierigkeiten verbunden; eine einheitliche Anwendung rechtsverbindlicher Beurteilungskriterien erscheint nicht leicht durchsetzbar.
- Durch den so genannten „Verfahrensknick“ beim Übergang in das zweite bzw. dritte Förderjahr können sich statistische Unschärfen ergeben, die das Monitoring am aktuellen Rand und damit auch die Programmsteuerung beeinträchtigen.
- Die Einnahmegrenze von 25.000,- Euro pro Jahr kann Fehlanreize zu kontraproduktivem Verhalten oder schattenwirtschaftlichen Aktivitäten setzen.

Gemeinsam mit den Konsortialpartnern DIW, GfA, infas und sinus wird das IAB im Rahmen der Hartz-Evaluation zur Bewältigung dieser Friktionen wie auch zur Reduzierung weiterer möglicher Emergenzeffekte (Mitnahme und Missbrauch, Fehlallokation von Fördermitteln, Verdrängung bereits bestehender Unternehmen, etc.) Lösungsvorschläge entwickeln.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)14

7. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Marburger Bund

Artikel 5 Änderung des Arbeitszeitgesetzes (8050-21)**1. Sachverhalt**

Zum 01.01.2004 wurde das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) novelliert, um die europäischen Vorgaben der EU-Arbeitszeitrichtlinie aus dem Jahr 1993, insbesondere den Grundsatz „Bereitschaftsdienst ist Arbeitszeit“, auch im deutschen Gesetz umzusetzen. Hintergrund war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 9. September 2003 im Fall eines Kieler Klinikarztes (C-151/02), der auf die Bewertung seiner Bereitschaftsdienste als Arbeitszeit klagte und vom EuGH Recht bekam. Auf Betreiben der Krankenhausträger wurde den Krankenhäusern für die Umstellung auf die neue Gesetzeslage jedoch eine zweijährige Übergangsfrist mit dem so genannten § 25 eingeräumt, nach dem am 01.01.2004 bestehende oder nachwirkende Tarifverträge unter bestimmten Voraussetzungen weiter gelten sollten.

Die am 31.12.2005 auslaufende Übergangsfrist soll nun um ein weiteres Jahr verlängert werden, um angeblich verschiedenen Bereichen, in denen noch nicht Tarifverträge auf der Basis des „neuen“ Rechts abgeschlossen wurden, Zeit zum Abschluss zu geben.

2. Bewertung der Übergangsfrist

Eine nationale Übergangsfrist sieht die aktuelle EU-Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG nicht vor. Insofern stellt die Gewährung einer Übergangsfrist einen Verstoß gegen die Europäische Arbeitszeitrichtlinie dar.

Das Einführen einer Übergangsfrist schon im Jahr 2004 widersprach also bereits dem Ziel der Gesetzesänderung, die Europäische Arbeitszeitrichtlinie umzusetzen und damit europarechtskonforme gesetzliche Regelungen in Deutschland einzuführen. Bereits am 23.11.1996 war die Frist für die Umsetzung der im Jahre 1993 verabschiedeten Arbeitszeitrichtlinie abgelaufen. Diese erste Umsetzungsfrist in der Richtlinie sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen, aber gleichberechtigt die europarechtskonformen Regelungen zu schaffen.

Dem entsprechend ist eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist in § 25 Arbeitszeitgesetz rechtlich weder möglich noch sinnvoll. Seit mehr als 12 Jahren ist die Bundesrepublik Deutschland der Umsetzung der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie nicht nachgekommen. Der Marburger Bund wird demzufolge Beschwerde bei der Europäischen Kommission einlegen mit dem Ziel, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zu erwirken.

3. Zusammenfassende Bewertung

Die beabsichtigte Verlängerung der Übergangsfrist für ein weiteres Jahr ist nicht im Sinne der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie und ist rechtlich nicht zulässig.

Sie ist bezüglich der formulierten Zielsetzung sogar kontraproduktiv. Eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist konterkariert die Bemühungen der Krankenhäuser, die bereits unter großen Mühen arbeitszeitgesetzkonforme Dienstplanmodelle entwickelt haben. Der Marburger Bund verhandelt z. Z. mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) über den Abschluss eines ärztespezifischen Tarifvertrages für die Universitätskliniken, in dem auch gesetzeskonforme Arbeitszeitregelungen verankert sein werden. Für diesen Bereich wird also eine Übergangsregelung nicht mehr benötigt.

Die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) weigert sich weiterhin, mit dem Marburger Bund zu verhandeln. Ohne eine Verlängerung der Übergangsfrist hätte die VKA für den Bereich der Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft mit uns verhandeln müssen, da ansonsten für die Ärztinnen und Ärzte das Arbeitszeitgesetz ab dem 01.01.2006 ohne die für Krankenhäuser notwendigen, spezifischen Regelungen, z. B. den Bereitschaftsdienst betreffend, hätte angewandt werden müssen. Mit einer weiteren Übergangsfrist wird dieser Druck genommen, wirkt also im Sinne der Zielsetzung der Verlängerung kontraproduktiv.

Mehr als 12 Jahre nach Inkrafttreten der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie soll die Schutzvorschrift Arbeitszeitgesetz aufgrund einer weiteren, nicht nachvollziehba-

ren Übergangsfrist in deutschen Krankenhäusern außer Kraft bleiben. Damit werden die Gesundheit der Ärztinnen und Ärzte und die Sicherheit der Patientinnen und Patienten fahrlässig gefährdet. Die Fortführung der falschen Definition der ärztlichen Bereitschaftsdienste als Ruhezeit zementiert die hinlänglich bekannten Marathon-Dienste der Krankenhausärzte. Übermüdete Ärzte sind jedoch eine große Gefahr für die Patienten, da das Risiko, Behandlungsfehler zu begehen, wissenschaftlich nachweisbar extrem steigt. Dieses politisch verursachte Risiko ist den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu vermitteln. Das zeigt die große Zustimmung der Bevölkerung für die massiven Ärzte-Proteste. Eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist wird zudem das Vertrauen der Ärztinnen und Ärzte in die Rechtsstaatlichkeit nachhaltig schädigen und, wie wir von unseren Mitgliedern erfahren haben, zu massiven Protesten führen.

Abschließend sei bemerkt, dass Vertreter der Krankenhausträger noch am Tag des entsprechenden Beschlusses im Bundesrat die Verlängerung begrüßten und gleichzeitig entlarvend darauf hinwiesen, dass das Arbeitszeitgesetz im Grunde genommen in Krankenhäusern überhaupt nicht umsetzbar sei. Das ist eine Verhöhnung des Gesetzgebers und lässt befürchten, dass im Laufe des nächsten Jahres die Krankenhausträger erneut zu einer weiteren Verlängerung der Übergangsfrist auffordern werden.

Der Marburger Bund fordert den Deutschen Bundestag deshalb auf, die im o.g. Gesetzentwurf beabsichtigte erneute Verlängerung der Übergangsfrist ersatzlos zu streichen. Ansonsten droht ein rechtsfreier Raum in deutschen Krankenhäusern zu Lasten der Ärzte und Patienten!

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)19

8. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Dr. Hartmut Seifert, Hans-Boeckler-Stiftung

Zu Artikel 5 (Änderung des Arbeitszeitgesetzes)

1. Der Gesetzgeber hat das Arbeitszeitgesetz zum 1. Januar 2004 an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) angepasst. Bereitschaftsdienste werden seitdem arbeitszeitschutzrechtlich als Arbeitszeit bewertet. Sie sind in vollem Umfang bei der Ermittlung der täglichen/wöchentlichen Arbeitszeit einzubeziehen und auf die zulässige tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit anzurechnen. Diese Neuregelung bedeutet keine vergütungsrechtliche Gleichsetzung. Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) vergütet Bereitschaftsdienste mit einem Faktor deutlich kleiner als eins. Die Höhe des Faktors ist abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme während des Bereitschaftsdienstes.
2. Der Gesetzgeber hatte zur Umsetzung der Regelungen eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt, die am 31.12.2005 endet. Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD sieht vor, die Übergangsfrist um ein weiteres Jahr zu verlängern. Begründet wird dieser geplante Schritt mit dem Argument, Zeit für die noch nicht erfolgreich beendeten Tarifverhandlungen zu geben. Für einen Teil der betroffenen Beschäftigten sind jedoch bereits entsprechende Vereinbarungen getroffen, so für Teile des Öffentlichen Dienstes und auch Teilbereiche der konfessionellen Betriebe (AVR) sowie private Gesundheitskonzerne (Helios-WKA AG). Es ist schwer nachzuvollziehen, warum nicht auch die übrigen Bereiche entsprechende Vereinbarungen getroffen haben oder treffen konnten. Auch andere Wirtschaftsbereiche, bei denen, wie bei den Flughäfen, die Besonderheiten der Betriebs- bzw. Servicezeiten extreme Anforderungen an Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeiten stellen, praktizieren seit längerer Zeit flexible Arbeitszeitmodelle mit kurzen Arbeitszeiten.

Auf der betrieblichen Ebene haben zahlreiche Pilotprojekte mittlerweile gezeigt, wie sich gesetzeskonforme Arbeitszeitmodelle organisieren lassen. Der Erkenntnisstand hat sich deutlich verbessert. Zudem ist in den letzten Jahren eine (teilweise mit öffentli-

chen Mitteln geförderte) Beratungsinfrastruktur entstanden, auf deren Erfahrungen und Unterstützung zurückgegriffen werden kann.

Schließlich ist der Rahmen für die durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit mit 48 Std. weit gesteckt und liegt erheblich über der tariflichen Arbeitszeit von 38,5 Std. bzw. der durchschnittlich in der Gesamtwirtschaft geleisteten effektiven Arbeitszeit von 39,9 Std.

3. Repräsentative Daten über die tatsächliche Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeiten in Deutschland liegen nicht vor. Hinweise vor allem aus der einschlägigen Arbeitszeitberatung verweisen auf Informationsdefizite für eine flexible Arbeitszeitgestaltung. Während die Arbeitszeiten von Pflegekräften überwiegend gut dokumentiert sind, ist die Zeiterfassung bei den Ärzten und Ärztinnen eher lückenhaft. Angesichts dieses Informationsdefizits bleiben Schätzungen über Kosten und zusätzlichen Personalbedarf in Folge arbeitszeitgesetzeskonformer Dienstpläne vage. Veränderte Arbeitszeitarrangements mit kurzen Arbeitszeiten lassen einen (nicht genau quantifizierbaren) Mehrbedarf an Ärzten erwarten. Flexible am Arbeitsbedarf orientierte Arbeitszeitmodelle lassen aber auch spürbare Rationalisierungseffekte erwarten. Die derzeitige Arbeitsmarktlage mit einer offiziellen Arbeitslosenquote von 2% ist angespannt. Allerdings sind hier die nicht den Arbeitsagenturen gemeldeten Arbeitsuchenden nicht berücksichtigt. Ferner ist für die nächsten Jahre mit weiteren Schließungen von Krankenhäusern zu rechnen. Innovative Arbeitszeitmodelle können schließlich die Attraktivität der Beschäftigungsbedingungen erhöhen.
4. Arbeitszeiten in Krankenhäusern sind in doppelter Weise belastend. Lange und teilweise überlange tägliche/wöchentliche Arbeitszeiten gehen mit einer ungünstigen Lage während der Nacht und am Wochenende einher. Arbeits- und Arbeitszeitforschung haben wiederholt gezeigt, dass die Arbeitsbelastungen mit der Dauer der Arbeitszeit steigen. Schicht- und vor allem Nachtarbeit sind ein zusätzlicher Risikofaktor

- im Hinblick auf gesundheitliche und psychosoziale Beeinträchtigungen. Diese Risikofaktoren verstärken sich kumulativ, wenn beide Arbeitszeitformen kombiniert auftreten. Lange und zugleich in ihrer Lage ungünstige Arbeitszeiten schränken zudem die Teilhabe am familialen und sozialen Leben ein. Je länger diese Arbeitszeiten in der Erwerbsbiografie anfallen, desto größer sind die hieraus resultierenden Belastungen und Beeinträchtigungen. Unter langen und besonders belastenden Arbeitszeiten leidet aber auch die Konzentrationsfähigkeit. Das Fehlerrisiko steigt. Insofern besteht auch aus Patientensicht ein Interesse an möglichst belastungsarmen Arbeitszeiten der Beschäftigten im Gesundheitsbereich.
5. Den Anforderungen des Arbeitszeitgesetzes kann eine flexible Arbeitszeitgestaltung entsprechen. Sie bietet Möglichkeiten,
 - kürzere Arbeitszeiten zu realisieren,
 - Belastungen abzubauen,
 - die Bedingungen für eine Balance von betrieblichen und außerbetrieblichen Zeitanforderungen zu verbessern
 - und gleichzeitig ökonomischen Effizienzkriterien der Unternehmen (Krankenhäuser) zu entsprechen.
 6. Untersuchungen und Erfahrungsberichte über Arbeitszeitberatungen legen den Schluss nahe, dass im Krankenhausbereich flexible Arbeitszeiten und eine flexible Arbeitsorganisation noch längst nicht Standard sind. Tradierte Arbeitsabläufe sind unabhängig von arbeitszeitpolitischen Anforderungen auch aus ökonomischen Effizienzgründen zu hinterfragen. Arbeitsorganisation, Arbeitsprozesse und Arbeitszeit gehören auf den Prüfstand. Arbeitskräftebedarfsanalysen sind Voraussetzung für eine flexible Arbeitszeitplanung, die Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten ebenso Rechnung trägt wie außerbetrieblichen Zeitanforderungen der Beschäftigten. Dabei ist auch zu prüfen, welche Möglichkeiten Teilzeitmodelle im ärztlichen Bereich bieten, Familie und Beruf besser auszubalancieren und dadurch das Beschäftigtenpotenzial besser auszuschöpfen. Die Umsetzung arbeitszeitgesetzeskonformer Dienstpläne bietet hierfür gute Voraussetzungen.
 7. Wie Erfahrungen aus anderen Bereichen der Wirtschaft lehren, lassen eine bedarfsorientierte Arbeitszeitorganisation und hierauf aufbauende Arbeitszeitmodelle erhebliche Rationalisierungseffekte erwarten. Versetzte Arbeitszeiten, Zeitkonten, flexible Teilzeit erlauben, den Arbeitseinsatz zu optimieren, Leerzeiten zu verringern und auch Überstunden zu vermeiden. Für die Beschäftigten haben diese Effizienzvorteile in aller Regel eine erhöhte Arbeitsintensität zur Folge. Die hiermit verbundenen zusätzlichen Arbeitsbelastungen lassen sich durch kürzere Arbeitszeiten kompensieren oder abmildern. Kurze individuelle Arbeitszeiten begünstigen zudem die Anwendung flexibler Zeitmodelle. Lange und überlange Arbeitszeiten sind ein Hemmschuh für innovative flexible Arbeitszeiten und für eine effiziente Arbeitsorganisation.
 8. Krankenhäuser stehen – wie alle vollkontinuierlich arbeitenden Unternehmen – immer wieder vor der Frage, wie sich Arbeitszeiten bzw. Dienstpläne so gestalten lassen, dass dem Beschäftigteninteresse an möglichst wenig Wochenenddiensten entsprochen werden kann. Eine Verkürzung der täglichen Dienstzeit führt dazu, dass mehr Dienste pro Woche geleistet werden müssen und daher auch mehr Dienste am Wochenende auf die Beschäftigten zukommen. Hier sind die Verantwortlichen gefordert, kreative und intelligente Lösungen unter Beteiligung der Betroffenen zu erarbeiten und umzusetzen.

Düsseldorf, den 08. Dezember 2005

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)24

9. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Mirjam Alex, Berlin

Spätestens seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 09.09.2003 in der Rechtssache Jäger steht auch für Deutschland fest, dass Bereitschaftsdienst Arbeitszeit ist. Damit ist die EG-Arbeitszeitrichtlinie auch in diesem Punkt endlich vollständig in nationales Recht umzusetzen, und zwar mit sofortiger Wirkung. Mit der Übergangsfrist ist § 25 ArbZG bis zum 31.12.2005, die nun um ein Jahr verlängert werden soll, versucht der Gesetzgeber, den davor bestehenden Rechtszustand fortzuschreiben und begibt sich erneut in Widerspruch zum EU-Recht: Es gibt keine Befugnis der Mitgliedsstaaten, nach Ablauf der Umsetzungsfrist eine Richtlinie Übergangsfristen zu erlassen.

Unabhängig von den EG-rechtlichen Bedenken stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Gehalt dieser Übergangsvorschrift. Nach dem Wortlaut ist zunächst entscheidend, ob es überhaupt in den Absätzen 1 und 2 von § 7 ArbZG, auf die verwiesen wird, einen „Höchstrahmen“ gibt, auf den sich § 25 ArbZG beziehen kann. Die einzige Vorschrift, die einen solchen Höchststrahmen beinhaltet, war § 7 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c) ArbZG a.F. (60-Tagesgrenze für die Überschreitung der 10-Stundengrenze); dieser ist jedoch zum 01.01.2004 gestrichen worden. Damit bleibt rein technisch kein konkreter Anknüpfungspunkt für § 25 ArbZG.

Abgesehen von diesen juristischen Problemen ist die Regelung aber auch politisch völlig verfehlt. Bereitschaftsdienste in Krankenhäusern, die zu überlangen Arbeitszeiten führen, dominieren die Debatte. Die negativen Ausführungen auf die Gesundheit des einzelnen

Arbeitnehmers/der einzelnen Arbeitnehmerin sind hinlänglich bekannt. Aber auch in anderen Bereichen ist das Thema relevant, wie z.B. bei Feuerwehren, Werksfeuerwehren, Rettungsdiensten oder stationären Sozialdiensten. Überlange Arbeitszeiten, die aus der Kombination mit Bereitschaftsdiensten resultieren, ruinieren nicht nur die Gesundheit derer, die sie leisten, sondern auch die Gesundheit derer, die von übermüdetem Personal betreut oder behandelt werden: Die Konzentration nach einem Arbeitspensum mit nur 3 Stunden Schlaf entspricht der von einem Ausgeschlafenen 4-5 Promille im Blut.

Vor dem Hintergrund, dass – als Reaktion auf die inzwischen vorliegende Vielzahl der Urteile zum Thema Bereitschaftsdienst des Europäischen Gerichtshofs – auf europäischer Ebene eine Revision der Arbeitszeitrichtlinie auch gerade in diesem Punkt betrieben wird, drängt sich der Verdacht auf, dass der Gesetzgeber hier „auf Zeit spielt“ in der Hoffnung, dass nach erneuter Verlängerung der Übergangsfrist der Grundsatz Bereitschaftsdienst = Arbeitszeit aus der Arbeitszeitrichtlinie verschwunden ist.

gez. Mirjam Alex

09.12.05

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1

. Dezember 2005

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Dr. Andreas Crusius, Rostock

Gern komme ich Ihrer Aufforderung nach, als Sachverständiger zum Arbeitszeitgesetz schriftlich und dann auch in der Anhörung mündlich Stellung zu beziehen.

Gestatten Sie mir dazu einige Vorbemerkungen:

Die Umsetzung der EU- Arbeitszeitrichtlinien in Deutschland ist sicher eine komplexe Herausforderung aller Beteiligten, weil sie neben der gesetzgeberischen Arbeit weitere juristische, arbeitsorganisatorische, finanzielle und nicht zuletzt ethischmoralische Aspekte zu berücksichtigen hat. Wohl aus diesem Grunde hatte der Gesetzgeber eine lange zweijährige Übergangsfrist, die Bereitschaftsdiensregelung in den Krankenhäusern betreffend, eingeräumt und für innovative Arbeitszeitmodelle beträchtliche Geldmittel zur Verfügung gestellt. Die Krankenhausträger und -gesellschaften haben diese Zeit vielfach ungenutzt verstreichen lassen, so daß die Zeit zur Regelung knapp geworden ist. Eine bloße weitere Verlängerung der Übergangsfrist verspricht deshalb keinen Erfolg. Im Gegenteil würde sie vor allem zu Lasten der betroffenen Patienten und ihrer behandelnden Ärzte gehen, eine für die politisch in Verantwortung Stehenden nicht unproblematische Situation. Eine Verlängerung der Fristen verlängert die potentielle Gefahr, daß die Ärzteschaft ihrer Verpflichtung der Schadensvermeidung gegenüber ihren Patienten objektiv nicht gerecht werden kann. Das betrifft unmittelbar nicht nur die Frage der Übermüdung sondern mittelbar auch die Zeit zur Fortbildung, Ausbildung und Forschung einerseits und andererseits auch die drohende gesundheitliche Schädigung der Ärztinnen und Ärzte selbst. Letztlich ist auch die Berücksichtigung individueller familienverträglicher Lebensgestaltung der Ärzteschaft in diesem Kontext zu verstehen, zumal sie ein probates politisches Mittel gegen Ärztemangel darstellen würde.

Ich möchte im Folgenden besonders auf die Situation in den neuen Bundesländern eingehen. Die Ärztekammer Mecklenburg-Vorpommern hat zu diesem Sachverhalt eine Umfrage unter allen Krankenhausärztinnen und -ärzten durchgeführt, die wir in diesem Jahr aktualisieren werden.

Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt 40 Stunden zuzüglich der von den Ärztinnen und Ärzten abgeleisteten Dienstbereitschaft (bis zu dreimal pro Woche), d. h. Anwesenheits-

dienst in der Klinik (mit bis zu 100 % aktiver Arbeitszeit). Darüber hinaus leisten die Ärztinnen und Ärzte speziell in Mecklenburg-Vorpommern eine erhebliche Zahl an Überstunden, die die Arbeitszeitsituation weiter verschärfen und nachfolgend im einzelnen spezifiziert werden sollen. Die wöchentliche Arbeitszeitunter Einbeziehung von regelhaften Bereitschaftsdiensten beträgt in den meisten Fällen zwischen 50 und 78 Stunden. Hinzu kommt, daß in Mecklenburg-Vorpommern jeder Arzt im Durchschnitt 8,7 Überstunden pro Woche leistet, somit erhöht sich die individuelle Klinikarbeitszeit noch um diese Stunden. Etwa 60 - 75 % aller Assistenz-, Ober- und Chefärzte leisten mehr als 5 Überstunden und immerhin noch zwischen 20 und 50 % bezogen auf die genannten Ärztegruppen mehr als 10 Überstunden wöchentlich. Ein Drittel der Chefärzte erarbeiten sogar mehr als 15 Überstunden in der Woche. Es gilt anzumerken, daß es sich zumeist um unbezahlte Überstunden handelt, die aufsummiert für das Land Mecklenburg/Vorpommern bei Zugrundelegen einer Vergütung nach BAT-0 II a etwa 13,3 Millionen Euro pro Jahr bzw. 200 Vollzeitstellen entspricht.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur Arbeitszeit dahingehend, daß Bereitschaftsdienste reguläre Arbeitszeit darstellen, wird insgesamt von der Kollegenschaft begrüßt, insbesondere weil damit der Überlastung und einem drohenden burn out- Syndrom vorgebeugt werden kann. 67,1% der Kolleginnen und Kollegen stimmten für die zeitnahe Umsetzung des EuGH- Urteils. Ohnehin würde die Bundesrepublik Deutschland damit nur mit zahlreichen europäischen Ländern gleichziehen, bei denen der Bereitschaftsdienst schon jetzt reguläre Arbeitszeit darstellt und in die wöchentliche Arbeitszeit eingeht.

Wie oben erwähnt, hat die Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes finanzielle und arbeitsorganisatorische Folgen. Eine Arbeitsgruppe der Planungsbeteiligten in Mecklenburg-Vorpommern hat insgesamt 21 verschiedene Arbeitszeitmodelle analysiert, durchgerechnet und 5 Krankenhäusern unterschiedlicher Versorgungsstufen zur Überprüfung mit der Bitte zugeleitet, mit dem bestehenden Personalbestand diese Arbeitszeitmodelle umzusetzen. Die Rückantwort gestaltete sich derart, daß die Krankenhäuser bei allen Modellen, einschließlich derjenigen, die den geringsten Personal-

mehraufwand bedeuten würden, geantwortet haben, daß sie im günstigsten Fall ein Fünftel bis ein Viertel mehr Personal benötigen würden als derzeit vorhanden ist, wobei in Krankenhäusern der Schwerpunktversorgung und Universitätskliniken durch die Vielzahl der vorzuhaltenden Dienste unter Berücksichtigung des vorzuhaltenden Facharztstandards eher eine höhere Anzahl von neu zu schaffenden Stellen notwendig sei. Der Bedarf, der sich daraus kalkulieren lässt, liegt in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 350 und 500 Stellen, bezogen auf die Akutkrankenhäuser des Landes. Gesezt den Fall, daß die Krankenkassen die nicht bezahlten Überstunden finanzieren würden (siehe oben), würde die entsprechende Summe für die Finanzierung der halben Zahl der zu schaffenden Arztstellen ausreichen.

Es soll in diesem Rahmen nicht unerwähnt bleiben, daß die Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes auch finanzielle Fragen, das Einkommen der Ärztinnen und Ärzte betreffend, aufwirft. Deshalb überrascht es auch nicht, daß in unserer Umfrage etwa 20 % der Befragten die Umsetzung aus finanziellen Gründen ablehnt. Dahinter dürfte die Befürchtung stecken, daß weniger Einkünfte aus Diensten erzielt werden können. Und in der Tat rutschen die deutschen Krankenhausärztinnen und -ärzte bei Wegfall der Dienstgelder unter den Durchschnitt des unteren Drittels des Verdienstes der europäischen Ärzteschaft. Hier ergeben sich Herausforderungen für die Tarifpartner, gemeinsam nach Lösungen zu suchen, aber eben gemeinsam. Vor diesem Hintergrund

sind die Forderungen des Marburger Bundes zu x plus 30 in den Tarifverhandlungen mit der Tarifgemeinschaft Deutscher Länder einzuordnen, die aus Sicht der Ärztinnen und Ärzte in Mecklenburg-Vorpommern zu zwei Dritteln nur einer Vergütung der Überstunden entsprechen würde, so daß bei seit Jahren stagnierenden bzw. real sinkenden Löhnen eine relative Forderung von x plus 10 % verbleiben würde. Die Tarifparteien tragen deshalb auch Verantwortung dafür, wie viel der bei uns teuer ausgebildeten Ärztinnen und Ärzte den Arztberuf tatsächlich ergreifen bzw. ins europäische Ausland abwandern.

Zusammenfassend votiere ich gegen eine Verlängerung der Übergangsfristen bezüglich der Anerkennung der Bereitschaftsdienste in den Kliniken als Arbeitszeit im Rahmen des gültigen Arbeitszeitgesetzes in aller erster Linie wegen des Prinzips *primum nil nocere* und erst in zweiter Linie aus einer Reihe oben ebenfalls dargelegter Gründe, nicht zuletzt einem praktischen, nämlich, daß wir in einem Jahr unverrichteterweise am gleichen Punkt stehen könnten, wenn die Krankenhausträger und -gesellschaften wie bisher der Gestaltungsverantwortung ausweichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)11

6. Dezember 2005

Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. Dezember 2005 zum

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches
Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Drucksache 16/109 -**

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf leistet keinen Beitrag zu der seit langem überfälligen grundlegenden Neuordnung und radikalen Kürzung des überbordenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens des SGB III. Im Gegenteil, mit dem Gesetzentwurf sollen eine Reihe - nach geltender Gesetzeslage bis Ende 2005 - befristeter arbeitsmarktpolitischer Instrumente verlängert werden, die kaum einen Beitrag zur Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt leisten. Dafür belasten sie aber die Arbeitsverwaltung mit einem erheblichen Administrationsaufwand und halten diese damit von der Wahrnehmung ihrer Kernaufgabe der Vermittlung ab. Schließlich verhindert die vorgesehene Verlängerung der Instrumente die Realisierung von Einsparpotenzialen und damit von Beitragssatzsenkungen.

Das Handwerk lehnt deshalb die Verlängerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ab. Vielmehr sollten diese Instrumente zum Jahresende auslaufen. Die sich daraus ergebenden erheblichen Einsparpotenziale sind zu realisieren und in Form von Beitragssatzsenkungen unmittelbar an die Beitragszahler weiterzureichen. Zudem fließen der Arbeitslosenversicherung durch die Vorfälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge 2006 erhebliche zusätzliche Einnahmen zu. Zusammen mit der Streichung des systemwidrigen Aussteuerungsbetrages, mit dem die Beitragszahler den Bundeshaushalt und damit mittelbar die 1-Euro-Jobs für ALG-II Empfänger finanzieren, erwächst ein Einsparvolumen, das eine Beitragssatzsenkung von 1,5 Prozentpunkten zum Jahresbeginn 2006 und weitere 0,5 Prozentpunkte zum Jahresbeginn 2007 ermöglicht. Allein dadurch könnten bis zu 250.000 Arbeitsplätze entstehen und die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer, die sich vor allem zu Lasten der beschäftigungsintensiven Betriebe des Handwerks auswirken wird, würde hinfällig.

Im Einzelnen**1. Saisonkurzarbeitergeld**

Im Koalitionsvertrag wurde die Einführung eines Saisonkurzarbeitergeldes für diesen Winter in Aussicht gestellt,

um witterungs- und auftragsbedingte Entlassungen und zugleich entsprechende Ausgaben für Arbeitslosengeld während der Monate Dezember bis März zu vermeiden. Trotz dieser Ankündigung fehlt ein entsprechender Regelungsvorschlag im vorliegenden Gesetzentwurf. Der ZDH hält es für dringend erforderlich, dass eine entsprechende Regelung während des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt wird. Konkrete Anregungen hierzu werden nachgereicht.

2. Sperrzeit bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung (§ 37b SGB III)

Zu begrüßen ist die sprachliche Klarstellung in § 37b Satz 2, der in seiner ursprünglichen Fassung für erhebliche Verwirrung gesorgt hatte (laut Interpretation der BA ist „frühestens“ als „spätestens“ zu lesen). Auch die Erstreckung des 3-Monatszeitraumes auf unbefristete Arbeitsverhältnisse sorgt für mehr Rechtsklarheit. Ist die Kündigungsfrist kürzer oder wurde ein Aufhebungsvertrag geschlossen, als dessen Ergebnis das Arbeitsverhältnis vor Ablauf von 3 Monaten endet, gilt die Vorgabe des neuen Satzes 2, wonach die Meldung dann innerhalb von 3 Tagen nach Kenntnis des Beendigungszeitpunkts zu erfolgen hat. Das Wort „unverzüglich“ in der Altfassung sorgte in vielen Fällen für Rechtsunsicherheit und infolgedessen für die Klagen vieler Arbeitnehmer vor dem Sozialgericht gegen Sperrzeiten wegen unterlassener Meldung.

In einer Hinsicht bleibt der neue § 37b Abs. 1 jedoch widersprüchlich. Er fasst, wie dem ersten Satz von Artikel 1 Ziff. 2. des Entwurfs zu entnehmen ist, nur die Sätze 1 bis 3 neu. Somit ist davon auszugehen, dass Satz 4 unverändert bleibt. In Satz 4 heißt es in der gegenwärtigen Fassung: „Die Pflicht zur Meldung gilt nicht bei einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis.“ Anders als in der bisherigen Fassung ist im neuen Satz 1 jedoch nicht mehr vom „Versicherungspflichtverhältnis“ die Rede, sondern vom „Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis“, dessen Beendigung die Meldepflicht des Betroffenen nach sich zieht. Nach Satz 1 führt also die Beendigung auch eines Ausbildungsverhältnisses zur Meldepflicht des Betroffenen, nach dem unveränderten Satz 4 indes weiterhin nicht.

Wenn das nicht klar gestellt wird, wird bald die Auffassung vertreten werden, die Nichtstreichung des Satzes 4 sei ein rein redaktioneller Fehler, natürlich gelte die Pflicht generell nunmehr auch für alle Auszubildenden. Wird das redaktionelle Versehen nicht unterstellt, könnte es künftig auf die schwierige Abgrenzung hinauslaufen, ob ein „betriebliches“ Ausbildungsverhältnis oder ein „nichtbetriebliches“ vorliegt. Daran wird sich erneut die vor einiger Zeit aufgetauchte Frage anknüpfen, ob Handwerksbetriebe nun doch gegenüber einem Auszubildenden die Informationspflicht nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 haben. Dies konnte unter bislang in Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung unter Hinweis auf § 37b Satz 4 SGB III verneint werden.

Darüber hinaus ist eine Anpassung des Wortlauts von § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB III an die neueste BSG-Rechtsprechung zu den Informationspflichten des Arbeitgebers gegenüber gekündigten Arbeitnehmern vorzunehmen. Laut dem jüngsten BSG-Urteil wird ein Arbeitgeber bei Verstoß gegen seine Informationspflichten aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB III nicht Schadensersatzpflichtig für evt. Sperrzeiten, die der Arbeitnehmer wegen unterlassener Meldung seitens der Arbeitsverwaltung verhängt bekommen hat. Dann sollte auch der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Nr. 3 dem Wortlaut des § 37b angepasst werden. In § 2 Abs. 2 Nr. 3 ist nämlich immer noch von „unverzüglich“ die Rede. Danach hätte also der Arbeitgeber den Arbeitnehmer auf eine unverzügliche Meldepflicht hinzuweisen, die dieser nach § 37b SGB III je nach Sachlage so gar nicht mehr hat. Der Entwurf sieht aber eine Änderung des § 2 in diesem Punkt bislang nicht vor. Statt „unverzüglicher Meldung“ sollte Abs. 2 Nr. 3 etwa wie folgt formuliert werden: „...zur rechtzeitigen Meldung nach § 37b....“

3. Ich-AG (§ 421i SGB III)

Die Verlängerung der wettbewerbsverzerrenden Ich-AG bis zum 30.6.2006 – nach derzeitiger Rechtslage soll sie zum Jahresende 2005 auslaufen – ist abzulehnen. Vielmehr sollte die geplante Zusammenlegung von Ich-AG und Überbrückungsgeld zu einem einheitlichen Instrument für die Selbständigkeit Arbeitsloser zum Jahresbeginn 2006 realisiert werden. Auf entsprechende Vorarbeiten innerhalb der BA ist zurückzugreifen. Bei einer Zusammenführung der beiden Instrumente sind folgende Reformerfordernisse zu beachten:

- Umwandlung des Rechtsanspruchs in eine Ermessensleistung (um Mitnahme- und Missbrauchseffekte zu verhindern)
- Verkürzung (als Anschubfinanzierung für die Selbständigkeit sind 6 Monate ausreichend) und Anrechnung der Förderdauer auf die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs
- Finanzierung aus dem Steueraufkommen (Existenzgründungsförderung ist eine Aufgabe der Wirtschaftsförderung und nicht der Arbeitslosenversicherung und damit keine aus Beitragsmitteln zu finanzierende Kernaufgabe der BA).

4. Frühverrentung Arbeitsloser (§ 428 SGB III)

Die Verlängerung der so genannten 58er-Regelung in § 428 SGB III, wonach über 58-jährige Arbeitslose nicht mehr der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen und bereits mit 60 Jahren in den Vorruhestand treten können, widerspricht dem in der Koalitionsvereinbarung bekun-

deten Ziel, Frühverrentungsanreize zu beseitigen. Vielmehr wird das widersprüchliche und teure Nebeneinander von Frühverrentungsanreizen auf der einen und Beschäftigungsförderungsinstrumenten für ältere Arbeitnehmer auf der anderen Seite weiter fortgeschrieben. Eine Erhöhung der im europäischen Vergleich sehr niedrigen Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer in Deutschland wird damit weiter verzögert. Zum anderen läuft die Verlängerung von § 428 SGB III dem von der Bundesregierung proklamierten Ziel entgegen, die Lohnzusatzkosten zu senken. Wie im Gesetzentwurf ausgeführt, verursacht die Verlängerung von § 428 SGB III, von dem sowohl Bezieher von Arbeitslosengeld I als auch Empfänger von Arbeitslosengeld II profitieren können, bis 2010 allein beim Arbeitslosengeld II Mehrkosten in Höhe von 370 Millionen Euro. Schließlich drängt sich der Verdacht auf, dass diese Maßnahme auch aus statistischen Erwägungen heraus beschlossen wurde, da Arbeitslose, die die 58er-Regelung in Anspruch nehmen (Bestand November 2005: 230.455), nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik auftauchen.

Zur Bereinigung der widersprüchlichen Fehlanreize für die Beschäftigung Älterer ist der konsequente Abbau von Frühverrentungsanreizen notwendig. Über die bereits beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für über 55-Jährige zum 01.02.2006 von 32 auf 18 Monate bedarf es einer Rückkehr zu einer einheitlichen Begrenzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs auf 12 Monate für alle Arbeitslosen – wie dies bis Mitte der 80er Jahre üblich war. Zudem fordert das Handwerk die unverzügliche Abschaffung des Altersteilzeitgesetzes sowie die Anhebung der zu geringen Rentenabschläge bei vorzeitigem Renteneintritt.

Neben der Streichung der Frühverrentungsanreize muss auch die Notwendigkeit für die kaum mehr überschaubare Zahl von Instrumenten zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer eingeschränkt werden. Das Handwerk fordert die Bundesregierung auf, nicht zuletzt wegen des jüngsten Urteils des Europäischen Gerichtshofes zur Unwirksamkeit der sachgrundlosen Befristung der Arbeitsverträge von über 52-Jährigen gemäß § 14 Abs. 3 TzBfG, eine grundlegende Bereinigung der Fehlanreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vorzunehmen. Mit Blick auf die europarechtlich vorgegebenen Beschränkungen bei Altersdiskriminierungen ist auf Sonderförderinstrumente für Ältere weitgehend zu verzichten, sondern durch eine generelle Absenkung der Lohnzusatzkosten die Beschäftigung von jungen und älteren Arbeitnehmern zu erleichtern.

5. Instrumente zur Beschäftigungsförderung Älterer

• Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421j SGB III)

Die in § 421j SGB III aufgrund einer Empfehlung der Hartz-Kommission in das SGB III aufgenommene Regelung der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer ist ein schlagendes Beispiel für ein Instrument zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, das durch Überregulierung auf der einen und durch gegenläufige Frühverrentungsanreize auf der anderen Seite vom Markt nicht angenommen wird. Diese Vorschrift, wonach ältere Arbeitnehmer bis zu 50% der Lohndifferenz bei der Aufnahme einer gegenüber ihrer letzten Tätigkeit schlechter entlohnten Beschäftigung erstattet bekommen, führt seit Jahren ein Schattendasein in dem Instrumen-

tenkasten des SGB III. Gemäß den aktuellen Arbeitsmarktzahlen von November 2005 ist der Teilnehmerbestand erneut um 15% zurückgegangen und beläuft sich derzeit auf nur 4.334 Förderfälle bundesweit.

So verlockend der Ansatz dieser Regelung insbesondere für ehemals höher entlohnte ältere Beschäftigte in der Theorie sein mag, so unattraktiv stellt er sich in der Praxis dar. Diese Vorschrift erfordert nicht zuletzt wegen ihrer komplizierten gesetzlichen Umsetzung einen derart hohen Administrationsaufwand für die Arbeitsverwaltung, dass der Verwaltungsaufwand und die damit verbundenen Kosten in keinem Verhältnis mehr zu dem arbeitsmarktpolitischen Nutzen stehen. Wenn nicht Streichung, so wäre zumindest eine grundlegende Vereinfachung dieser Regelung erforderlich. Dennoch bleiben Zweifel bestehen, ob der Ausgleich von Lohndifferenzen zur Motivation der Arbeitsaufnahme älterer Arbeitnehmer tatsächlich erforderlich ist. Bei einer entsprechenden Aufhebung von Frühverrentungsanreizen, wie insbesondere die 58er-Regelung oder der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose von derzeit bis zu 32, ab dem 01.02.2006 immer noch 18 Monate, würde die Bereitschaft älterer Arbeitslose zur Aufnahme einer geringer entlohnten Tätigkeit auch ohne ein derartiges Förderinstrument erhöht werden.

- **Weiterbildung älterer Beschäftigter (§ 417 SGB III)**
- **Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 421k SGB III)**

Mit der Regelung in § 417 SGB III kann die Weiterbildung von Arbeitnehmern ab 50 Jahren in Betrieben mit nicht mehr als 100 Beschäftigten gefördert werden. Gemäß § 421k SGB III können Arbeitgeber von der Beitragstragung bei der Beschäftigung eines über 55-jährigen zuvor Arbeitslosen befreit werden und der Beitrag des Arbeitnehmers kann um die Hälfte reduziert werden. Auch diese Regelungen führen ein Schattendasein. So belaufen sich die Teilnehmerzahlen bei der Regelung in § 417 SGB III auf wenige hundert pro Jahr, ähnliches gilt für § 421k SGB III (genaue Zahlen sind

nicht verfügbar). Der Verwaltungsaufwand pro Teilnehmer steht auch bei diesen Instrumenten – wie bei der Entgeltsicherung - in keinem Verhältnis zu der verschwindend geringen Nachfrage und deren arbeitsmarktpolitischen Nutzen. Zudem bestehen bei beiden Instrumenten eine erhöhte Missbrauchsgefahr und Mitnahmeeffekte.

Schlussbemerkung

Alle drei Regelungen zeigen beispielhaft, dass der seit Jahren niedrigen Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer in Deutschland mit noch so ausgeklügelten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nicht beizukommen ist, wenn gleichzeitig gegenläufige Frühverrentungsanreize weiter in Kraft sind. Letztlich kurieren diese arbeitsmarktpolitischen Instrumente nur an den Symptomen struktureller Fehlanreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt, belasten aber sowohl die Beitragszahler als auch wegen des erheblichen Administrationsaufwands die Arbeitsverwaltung.

Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, ein schlüssiges Gesamtkonzept nicht nur für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vorzulegen. Dabei dürfen nicht länger wohlgemeinte, aber arbeitsmarktpolitisch untaugliche Förderinstrumente für Ältere im Vordergrund stehen. Vielmehr sind staatlich gesetzte Fehlanreize für das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben konsequent zu beseitigen. Vor allem müssen aber insgesamt die Rahmenbedingungen für Beschäftigung verbessert werden – insbesondere durch eine kurzfristig zu realisierende Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und eine generelle Entlastung des Faktors Arbeit durch Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen. Unter solchen Bedingungen ist nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Überalterung der Belegschaften in den Unternehmen aufgrund der demografischen Entwicklung davon auszugehen, dass die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer in Deutschland in einer marktkonformen Weise wieder deutlich steigen werden.

JD, 5.12.2005